

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**LOUISE MENEGAZ DE BARROS MOTA**

***LOBBY E QUALIFICAÇÃO DO DEBATE LEGISLATIVO: LEGÍSTICA,  
LEGITIMIDADE E INFORMAÇÃO***

**BELO HORIZONTE**

**2014**

**LOUISE MENEGAZ DE BARROS MOTA**

**LOBBY E QUALIFICAÇÃO DO DEBATE LEGISLATIVO: LEGÍSTICA,  
LEGITIMIDADE E INFORMAÇÃO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para a concessão do título de mestre, elaborada sob a supervisão da Professora Doutora Fabiana de Menezes Soares no Projeto Observatório para a Qualidade da Lei, com financiamento parcial da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Governo do Canadá – *Programme des futurs leaders dans les Amériques* (PFLA).

**BELO HORIZONTE**

**2014**

**LOUISE MENEGAZ DE BARROS MOTA**

***LOBBY E QUALIFICAÇÃO DO DEBATE LEGISLATIVO: LEGÍSTICA,  
LEGITIMIDADE E INFORMAÇÃO***

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para a concessão do título de mestre, sob a supervisão da Professora Doutora Fabiana de Menezes Soares.

Belo Horizonte,

Componentes da Banca examinadora:

---

Professora Doutora Fabiana de Menezes Soares (Orientadora)  
Universidade Federal de Minas Gerais

---

Professor Doutor Pierre Issalys  
Universidade Laval (Canadá)

---

Professor Doutor Guilherme Wagner Ribeiro  
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais  
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

---

Professora Doutora Adriana Goulart de Sena Orsini  
Universidade Federal de Minas Gerais

---

Professora Doutora Mônica Sette Lopes  
Universidade Federal de Minas Gerais

---

Professor Doutor Leandro Novais e Silva  
Universidade Federal de Minas Gerais

Para Saulo, que me faz sorrir.



Agradeço aos meus pais, Simone e Ênio,  
por me prepararem para a vida e por  
estarem sempre ao meu lado;

Ao Giovanni, o grande amigo que Deus me  
deu;

Ao Saulo, amor verdadeiro, pelas inúmeras  
horas, dias, meses... dedicadas a me apoiar  
para que este trabalho fosse possível;

À Professora Fabiana, minha grande mestre,  
por me ensinar a pensar fora da caixa e por  
incentivar a mim e a todos os seus alunos a  
desenvolverem suas habilidades, sem  
jamais impor uma ideologia;

Ao Professor Pierre Issalys, que muito bem  
me recebeu na cidade de Québec, onde  
orientou parte de minha pesquisa com a  
alegria de sempre;

À Cristiane, pela amizade, incentivo e  
especialmente por ter sido minha  
interlocutora na preparação deste trabalho;

À Rosali, sempre solícita, grande ajuda e  
grande pessoa;

A Deus, pelas incontáveis bênçãos em  
minha vida.

*Tudo posso naquele que me fortalece.*  
(Fl 4,13)

*Freedom is never more than one  
generation away from extinction. It has to  
be fought for and defended by each  
generation.*

Ronald Reagan

## RESUMO

O objetivo dessa pesquisa foi problematizar a prática do *lobby* dentro da perspectiva da legística, a fim de verificar se ela estaria em consonância com o seus preceitos de racionalidade da legislação, em prol da elaboração de leis de qualidade. Assim, foi feito um retrospecto histórico com vistas a compreender os motivos que levaram a ciência do direito a abandonar o estudo da criação da lei. A partir daí, focamos nossa atenção sobre a disciplina da legística e sobre os métodos que ela propõe tanto para a compreensão do fenômeno legislativo, quanto para a elaboração de leis de qualidade. Utilizando as racionalidades legislativas propostas por ATIENZA como fio condutor deste trabalho, debruçamo-nos então sobre a prática do *lobby* do ponto de vista do devido processo legislativo, no marco da legística, para então procedermos ao estudo de caso da regulamentação do *lobby* na província canadense do Québec. Por último, analisamos o contexto brasileiro, concluindo pela viabilidade da regulamentação no diálogo com as fontes do direito que tangenciam o tema no ordenamento pátrio, trazendo a tona os desafios que se lhe impõem.

Palavras-chave: *lobby* – legística – devido processo legislativo – direito à informação – direito de petição – transparência – direito canadense.

## **ABSTRACT**

This research aimed at questioning the activity of lobbying from the perspective of legistics, in order to verify if it would be in line with its precepts of rationality of legislation for the elaboration of high quality laws. Thus, a historical retrospect was made with the purpose of understanding the reasons that led Jurisprudence abandoning the study of the creation of laws. Thereof, attention was focused on this new subject, which is legistics, and the methods it has developed for both the comprehension of the legislative phenomenon and the elaboration of high quality laws. Using the five legislative rationalities nominated by ATIENZA as keynote of this work, lobbying practices were then addressed on the point of view of the due process of legislation, in the framework of legistics. Next, it was developed a case study about lobbying regulation in the Canadian province of Québec. Finally, Brazilian context on the matter was taken into account, leading to the conclusion for the feasibility of implementing a lobbying regulation on the interaction with other legal sources related to the subject in the domestic legal system, despite some remarkable challenges to be faced.

Keywords: *lobbying* – legistics – due process of legislation – right to information – right to petition – transparency – Canadian law.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Racionalidades legislativas (Atienza) .....	47
Tabela 2 – Estática legislativa (Atienza).....	49
Tabela 3 – Informações requeridas para o registro de lobistas no Québec.....	111

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Comunicação legislativa (Sperber e Wilson, 1989).....	54
Figura 2 – Comunicação legislativa (Morand, 1994) .....	55
Figura 3 – Comunicação legislativa (Morand, 1999) .....	57
Figura 4 – Dinâmica legislativa (Atienza) .....	60
Figura 5 – Dinâmica legislativa (Delley) .....	61
Figura 6 – Método PDCA.....	62
Figura 7 – Dinâmica legislativa de Atienza comparada ao PDCA.....	64
Figura 8 – Dinâmica legislativa de Delley comparada ao PDCA.....	65
Figura 9 – Organograma do Comissariado de <i>lobby</i> do Québec .....	117
Figura 10 – Evolução do número de lobistas ativos inscritos junto ao registro de lobistas do Québec (até 29/12/2013).....	126
Figura 11 – Objeto das atividades de <i>lobby</i> exercidas ao nível governamental e parlamentar e municipal .....	129
Figura 12 – Cadeia de fontes do direito em matéria de <i>lobby</i> .....	145
Figura 13 – Diagrama para obtenção de resultados (Campos).....	153

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>1 O DIREITO, A CRIAÇÃO DA LEI E O FOCO NA APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO. UM RETROSPECTO. ....</b>	<b>16</b>
1.1 O desenvolvimento da ciência do direito na família romano-germânica.....	16
1.2 O positivismo jurídico de Jeremy Bentham e sua teoria da legislação. ....	19
1.2.1 A posição de Jeremy Bentham em oposição a Karl Marx. ....	23
1.3 A guinada da ciência do direito: da criação do direito à sua aplicação.....	26
1.3.1 Inglaterra.....	26
1.3.2 Europa continental.....	29
<b>2 CRÍTICA À CORRENTE QUE IDENTIFICA CIÊNCIA DO DIREITO E DOGMÁTICA JURÍDICA TRADICIONAL. A LEGÍSTICA E SUA RACIONALIDADE. ....</b>	<b>37</b>
2.1 A legística.....	37
2.2 A racionalidade legislativa.....	46
2.3 Estática legislativa.....	48
2.3.1 R1 x R3/R4. ....	50
2.3.2 R2 x R4.....	59
2.4 Dinâmica legislativa. ....	59
<b>3 DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: A PARTICIPAÇÃO DOS INTERESSADOS NA ELABORAÇÃO DA LEI. O LOBBY.....</b>	<b>69</b>
3.1 As tradições democráticas e a formação da vontade política. ....	69
3.2 O devido processo legislativo.....	72
3.3 Justificação, transparência e controle das decisões legislativas – materialização do devido processo legislativo. ....	77
3.4 A participação na construção do conteúdo da lei – materialização do devido processo legislativo.....	81
3.5 O <i>lobby</i> como canal de participação da sociedade civil na escolha do conteúdo da lei. ....	89
3.6 <i>Lobby</i> direto e indireto.....	99

<b>3.7 Lobby X corrupção.....</b>	<b>101</b>
<b>4 O LOBBY NO QUÉBEC.....</b>	<b>103</b>
<b>4.1 O contexto do Québec. ....</b>	<b>103</b>
<b>4.2 A regulamentação do <i>lobby</i> no Québec.....</b>	<b>105</b>
4.2.1 Princípios.....	105
4.2.2 Objetivo da Lei.....	107
4.2.3 Definições.....	108
4.2.4 Transparência e registro.....	110
4.2.5 Padrões de conduta em matéria de lobby – Lei e Código de deontologia dos lobistas.....	113
4.2.6 O Conservador do Registro de Lobistas.....	114
4.2.7 O Comissário de <i>Lobby</i> . ....	116
4.2.8 O papel dos titulares de cargos públicos.....	119
<b>4.3 O futuro da <i>Lei sobre a transparência e ética em matéria de lobby</i> do Québec.....</b>	<b>121</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL.....</b>	<b>130</b>
<b>5.1 Situação do <i>lobby</i> no Brasil atual em face do ordenamento jurídico. ....</b>	<b>130</b>
5.1.1 Financiamento de campanhas eleitorais e de partidos políticos. ....	133
5.1.2 Lei anticorrupção (Lei n. 12.846/2013).....	136
5.1.3 Lei de acesso à informação (Lei n. 12.527/2011).....	137
5.1.4 Cadeia de fontes do direito: o sistema normativo referente ao <i>lobby</i> .....	144
<b>5.2 Projetos de lei em matéria de regulamentação do <i>lobby</i>. ....</b>	<b>145</b>
<b>5.3 Argumentos comumente empregados para rechaçar uma lei que regule a atividade de <i>lobby</i> no Brasil.....</b>	<b>147</b>
5.3.1 Competência para a iniciativa da regulamentação.....	147
5.3.2 O desafio ante o fantasma da possibilidade de ineficácia da regulamentação. ....	150
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>151</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>154</b>

<b>ANEXOS.....</b>	<b>162</b>
<b>Anexo 1 – Entrevista concedida por Jean Dussault, Comissário adjunto de Lobby do Québec e secretário geral do comissariado, em 8 de abril de 2013. ....</b>	<b>162</b>
<b>Anexo 2 – Entrevista concedida por André Côté, ex-Comissário de Lobby do Québec, em 12 de abril de 2013. ....</b>	<b>173</b>
<b>Anexo 3 – Lei sobre transparência e ética em matéria de lobby – Québec. ....</b>	<b>184</b>
<b>Anexo 4 – Código de deontologia dos lobistas – Québec.....</b>	<b>198</b>
<b>Anexo 5 – Regulamento relativo ao campo de aplicação da Lei – Québec. ....</b>	<b>201</b>
<b>Anexo 6 – Regulamento relativo ao registro de lobistas – Québec.....</b>	<b>203</b>
<b>Anexo 7 – Anteprojeto para uma nova lei (proposta de autoria do Comissário de Lobby) – Québec. ....</b>	<b>208</b>
<b>Anexo 8 – Consulta ao registro de lobistas – Québec.....</b>	<b>223</b>
<b>Anexo 9 – Projeto de Lei do Senado n. 203/1989 (Sen. Marco Maciel).....</b>	<b>229</b>
<b>Anexo 10 – Projeto de Lei da Câmara n. 1202/2007 (Dep. Carlos Zarattini).....</b>	<b>231</b>
<b>Anexo 11 – Solicitação de acesso às notas técnicas sobre lobby junto ao Senado Federal. ....</b>	<b>237</b>
<b>Anexo 12 – Resposta do Senado Federal à solicitação.....</b>	<b>242</b>
<b>Anexo 13 – Recurso à resposta do Senado Federal à solicitação.....</b>	<b>243</b>
<b>Anexo 14 – Correspondência devolvida pelo Senado Federal por ausência de indicação da autoridade destinatária. ....</b>	<b>248</b>
<b>Anexo 15 – Confirmação de recebimento de recurso (reenviado) fornecida via contato junto ao Alô Senado no Facebook – Print da conversa tirado em 7 de maio de 2014. ....</b>	<b>249</b>



## INTRODUÇÃO

Quando participamos da seleção para ingresso no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, fomos amplamente questionados se um trabalho sobre regulamentação da prática do *lobby* junto ao legislador estaria dentro do âmbito da ciência do direito e, por conseguinte, poderia ser admitido para pesquisa naquela Casa. Afinal, atualmente, *lobby* é assunto tratado nas salas de aula e nas pesquisas dos acadêmicos da ciência política, e o fato de esta pesquisadora ser graduada em direito não impedia, em princípio, que o projeto apresentado fosse submetido à apreciação do programa de pós-graduação daquela outra faculdade, a Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

A verdade é que desde 2006, ainda no primeiro ano do curso de graduação em direito, esta que vos escreve foi aprovada em processo seletivo para integrar grupo de estudos em Teoria da Legislação, sediado na Faculdade de Direito da UFMG e coordenado pela orientadora desta dissertação, a Professora Doutora Fabiana de Menezes Soares, o qual, mais tarde, se transformou no grupo de pesquisa *Observatório para a Qualidade da Lei*. Desde então a legística<sup>1</sup>, teoria da legislação ou ainda legisprudência, tem feito parte do nosso dia a dia. À época da seleção para o mestrado (2011) já contávamos com cinco anos de participação em referido grupo de pesquisa, e nos parecia bastante claro que a ciência do direito precisava dedicar-se ao momento em que a norma jurídica é elaborada. Por “dedicar-se” remetemo-nos a um estudo que muito ultrapassa as pouquíssimas lições sobre processo legislativo que recebemos – nós e os demais alunos das faculdades de direito Brasil afora – nas disciplinas obrigatórias típicas da graduação. Afinal, o direito, enquanto construído pelo ser humano, tem que servir para alguma coisa, não é? Será que esse momento de “gestação” da norma jurídica, que irá

---

<sup>1</sup> Neste trabalho, os termos legística, legisprudência, teoria da legislação e ciência da legislação serão empregados como sinônimos, haja vista que a doutrina ainda não se decidiu por apenas um deles. Conforme MORAND (1999b, p.18), a primeira obra moderna exaustiva sobre o tema, editada em 1973 por Peter NOLL, é intitulada *Gesetzgebungslehre* – em português, “Teoria da Legislação”; em 1985, Luzius MADER fala em “Ciência da Legislação”, mas em artigos posteriores emprega também os outros termos; por fim, o próprio MORAND (*ibidem.*) utiliza o termo “legística”, ressaltando que, em princípio, ele tinha um sentido estrito relacionado a preceitos para a melhoria da redação das leis, mas que “nada justifica hoje a adoção de uma acepção tão limitada. O termo foi depois de algum tempo utilizado em um sentido mais amplo.” Por fim, “legisprudência” é um termo que enfatiza a dimensão da razão prática do fazer legislativo, e é usado principalmente na obra do jusfilósofo belga Luc WINTGENS.

dialogar com outras já postas, num organismo vivo e pulsante chamado de ordenamento jurídico, interfere em sua eficácia? Os direitos e obrigações jurídicas que o ordenamento já imputa aos destinatários do ato normativo inovador, ou mesmo àqueles que serão por ele afetados devem ser considerados? Em que amplitude?

Ficou evidente para nós que a comunidade jurídica ainda não está convencida sobre a necessidade de a ciência do direito debruçar-se sobre esse momento em que o conteúdo do direito está a ser definido. Ao longo de nossa pesquisa, o diálogo com acadêmicos e operadores do direito só fez confirmar esse ponto de vista. Desse modo, pusemo-nos a questionar: por que os juristas não se interessam pela criação do direito, mais especificamente no caso desta dissertação, das leis? Para responder a essa pergunta, foi preciso lançar um olhar sobre o desenvolvimento tanto da legística, a partir da segunda metade do século XX, quanto da ciência jurídica, mais especificamente da família romano-germânica, na história, tal como fizemos no capítulo 1.

Dedicamos o capítulo seguinte a explicar o que é a legística, contextualizar seu surgimento, suas racionalidades, e evidenciar como ela percebe a dinâmica da elaboração, interpretação, aplicação e avaliação das leis.

No terceiro capítulo abordamos a temática da participação dos cidadãos na construção do conteúdo da lei, enfatizando a prática do *lobby* e evidenciando seu caráter legítimo e necessário do ponto de vista da justificação da decisão pública: esse tipo de interação é capaz de prover o agente público de informações relevantes, é típico das sociedades complexas modernas e só é possível em ambiente democrático, no qual o cidadão tem reais condições de intervir a fim de influenciar o resultado do processo legislativo.

No quarto capítulo fazemos um estudo de caso da regulamentação do *lobby* na província canadense do Québec, escolhida em virtude de seu sistema de *bijuridismo*, em que a tradição do *civil law* realiza a regulamentação de uma prática tradicionalmente mais bem aceita nos países de *common law*, tornando seu exemplo particularmente interessante para o Brasil. Ademais, a organização federalista do Canadá é outro ponto em comum com nosso país: ali foi preciso regular o *lobby* em cada nível da federação. O exemplo do Québec é considerado bem sucedido pela OCDE, embora, passados quase doze anos do início de sua implementação, diversas mudanças se revelem necessárias. O Brasil, sem dúvida, pode se

beneficiar da experiência quebequense caso venha a disciplinar juridicamente essa matéria.

Por fim, no último capítulo, ocupamo-nos do contexto brasileiro: os princípios constitucionais que dão suporte à prática do *lobby*, as tentativas já ocorridas de sua regulamentação, a legislação vigente correlata e os desafios que se impõem.

Ressaltamos que toda citação em português efetuada neste trabalho que remete a uma obra em língua estrangeira decorre de tradução nossa. As entrevistas anexas foram por nós realizadas em francês, gravadas, editadas e traduzidas para o português.

# 1 O DIREITO, A CRIAÇÃO DA LEI E O FOCO NA APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO. UM RETROSPECTO.

## 1.1 O desenvolvimento da ciência do direito na família romano-germânica.

Conforme nos esclarece René DAVID (1993, p. 25 *et seq.*) em sua conhecida obra *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*, a família romano-germânica surgiu no século XIII, com a retomada dos estudos de direito romano capitaneada pelas universidades. O Renascimento, que tomava conta da Europa, teve reflexos no plano jurídico: o crescimento do comércio entre as cidades favoreceu o fortalecimento do direito enquanto ordem normativa civil distinta da religião e da moral, com vistas a garantir a segurança necessária ao progresso.

Nas universidades havia um desprezo pelas práticas jurídicas costumeiras dos diferentes povos europeus – incertas, bárbaras e caóticas. Concebia-se o direito como modelo de organização social, uma ordem normativa cuja missão era dizer aos indivíduos como deveriam viver – o contencioso não estava em pauta e era visto como atividade meramente administrativa, afinal o direito dialogava com disciplinas mais relevantes: filosofia, teologia e religião.

O resgate do direito romano decorreu ainda do seu avançado estágio de desenvolvimento, categorização, classificação e conceituação dos institutos jurídicos. A civilização romana, admirada por sua cultura e unidade, oferecia um corpo de leis erudito, sistematizado e facilmente acessível aos sábios de todas as partes, porquanto redigido em latim: o *Corpus Iuris Civilis* foi levado às salas de aula na base da formação do pensamento jurídico moderno. Assim, o ensino jurídico desde os últimos séculos da idade média até por volta dos séculos XVII e XVIII baseou-se no direito romano somado ao direito canônico. Explica DAVID (1993, p. 34) que:

Até o século XX e o período das codificações nacionais, o ensino do direito romano continuará, em todas as universidades, a ser o ensino básico, ocupando o ensino do direito nacional, em relação a ele, um lugar inteiramente secundário.

Ainda de acordo com DAVID (*idem*, *passim*), a primeira escola do direito foi a dos glosadores, os quais tinham por fim explicar o sentido originário das leis romanas. Desde os pós-glosadores (século XIV), todavia, o direito ministrado nas universidades foi paulatinamente se afastando do *Corpus Iuris Civilis*. Essa escola

tinha em vista a adaptação das regras de direito romano para a sociedade da época, com grande influência do direito canônico.

Como às universidades não era atribuída competência para positivar normas jurídicas, elas se voltaram espontaneamente para o direito natural – este sim pretendia jurisdição sobre todos os povos europeus, magistrados e práticos. A escola do direito natural dos séculos XVII e XVIII resultou desse movimento, o qual fez com que as teorias jusnaturalistas se tornassem cada vez mais sistematizadas, fundadas sobre a razão e, por isso, com vocação universal. O escopo era encontrar e fixar, por intermédio da razão humana, regras jurídicas que valessem para todos os povos em qualquer tempo e lugar. Muito embora o direito das universidades, tido como expressão do justo, não vinculasse o soberano, cuja autoridade por vezes era discutida em face do estado de fragmentação política daqueles povos, a legislação passou a ser cada vez mais utilizada com o fim de positivar os preceitos jusnaturalistas. Ademais, não obstante a ausência de legitimidade das escolas para a imposição de normas jurídicas, o direito das universidades teve grande influência prática, ainda que por via indireta, pois a administração da justiça foi paulatinamente entre os séculos XII e XVI entregue aos juristas nelas formados.

O apogeu jusnaturalista, especialmente da corrente que se fundava sobre a razão, se deu com as grandes codificações dos séculos XVII, XVIII e XIX. Se a partir do século XIII já despontavam na Europa compilações de costumes, oficiais ou privadas, que fixavam os conteúdos dos costumes em âmbito regional, negligenciando particularidades locais, as codificações que lhes sobrevieram finalmente unificaram o direito vigente em nível nacional.

Deste modo, fica evidente a força adquirida paulatinamente pelo direito escrito na tradição romano-germânica. No que se refere ao conteúdo, uma visão jusnaturalista é diametralmente oposta ao direito consuetudinário; na Inglaterra, em virtude do *common law*, o direito natural tem pouca força.

Desse modo, ainda que em princípio a legislação tenha tido um papel secundário em face dos costumes locais e regionais, por outro lado vários desses costumes foram então redigidos para que lhes fosse assegurada a existência e manutenção. Com o fortalecimento dos estados nacionais e o desenvolvimento das suas instituições, o soberano passou a ser visto como um legislador, capaz, se não de criar o direito, ao menos de afirmá-lo (positivar regras conformes à razão) e reformá-lo para garantir a justiça. Os códigos, frutos da escola do direito natural,

expõem “de modo metódico, longe do caos das compilações de Justiniano, o direito que convém à sociedade moderna e que deve, por consequência, ser aplicado pelos tribunais.” (DAVID, idem, p. 52)

Não obstante o fato de que as codificações visavam a positivar um direito que se considerava natural, a partir sobretudo do século XIX a figura do legislador ganhou relevo: até então o direito das universidades estava em descompasso com as práticas jurídicas dos diferentes povos; daí em diante, porém, os códigos ganharam força vinculante nos tribunais, e as universidades passaram a dedicar-se menos à procura do direito justo – tal busca parecia agora um tanto quanto desnecessária – e mais à exegese dos textos legais. Conforme destaca DAVID (idem, p. 53), “uma atitude de positivismo legislativo, agravada pelo nacionalismo, foi originada pelos códigos, contrariamente à ideia que os tinha inspirado”.

A origem do positivismo jurídico, portanto, está intimamente ligada à codificação de um direito que se supunha natural/racional, missão esta atribuída a um legislador pretensamente capaz de estabelecer normas válidas para qualquer tempo e lugar. A redução do direito natural aos códigos nacionais afastou-o de sua origem – razão humana, natureza ou Deus –, e conferiu a insígnia de direito válido às regras emanadas do soberano.

De acordo com BOBBIO (1995, pp. 26 *et seq.*), o surgimento da doutrina do positivismo jurídico coincide com o período histórico de formação dos Estados modernos, os quais assumiram o monopólio da criação do Direito em oposição ao pluralismo jurídico típico da sociedade medieval. A elaboração do Direito pelo Estado passou a ocorrer tanto de maneira direta, pela via legislativa, bem como de modo indireto, pelo reconhecimento das normas de direito consuetudinário vigentes. Legisladores e juízes tornaram-se a partir daí órgãos estatais, ficando o juiz – sobretudo no contexto jurídico romano-germânico – subordinado às normas emanadas do legislativo. Nas palavras do autor:

“Quando identificamos o direito com as normas postas pelo Estado, não damos uma definição geral do direito, mas uma definição obtida de uma determinada situação histórica, aquela em que vivemos. Enquanto, de fato, em um período primitivo, o Estado se limitava a nomear o juiz que dirimia as controvérsias entre os particulares, buscando a norma a aplicar ao caso sob exame tanto nos costumes quanto em critérios de equidade, e a seguir, adicionando à função judiciária aquela coativa, providenciando a execução das decisões do juiz, *com a formação do Estado moderno é subtraída ao juiz a faculdade de obter as normas a aplicar na resolução das controvérsias por normas sociais e se lhe impõe a obrigação de aplicar apenas as normas postas pelo Estado, que se torna assim, o único criador do direito.*” (1992, p.29. Grifo nosso.)

Essa monopolização da produção jurídica por parte do legislador estatal conduziu ao dogma de sua onipotência<sup>2</sup>, e está diretamente relacionado às ideias liberais oriundas do iluminismo. A representatividade dos cidadãos no colegiado que compõe o Legislativo como maneira de visar o bem do povo, impedindo a prevalência de arbítrios, também é criação iluminista e culminou nas teorias democráticas, fazendo tal transição a partir do liberalismo. MONTESQUIEU, expoente do iluminismo francês e teórico da separação de poderes, defendia que as decisões judiciais deveriam basear-se somente nas leis, e em nenhum outro critério, pena de existirem dois legisladores. O princípio que essa visão de mundo pretendia resguardar era o da segurança jurídica, a fim de proteger o cidadão de possíveis arbitrariedades oriundas das decisões dos juízes por meio do prévio estabelecimento de normas iguais para todos, em oposição ao Direito criado no caso concreto. Nesse momento histórico, a função do legislador como o legítimo criador das normas jurídicas foi exaltada; já a do magistrado, ficou reduzida à de um mero aplicador de tais normas segundo um silogismo que, então, se supunha perfeito.

Portanto, nesse período que vai desde o surgimento da família romano-germânica até as grandes codificações, a ciência do direito na Europa continental estava muito mais voltada para a descoberta/formulação do direito, i. e., das normas jurídicas – em especial a legislação –, e menos para sua aplicação por intermédio dos magistrados.

## **1.2 O positivismo jurídico de Jeremy Bentham e sua teoria da legislação.**

Embora possa, em princípio, parecer lógico que o pensamento positivista e sua influência sobre o desenvolvimento da doutrina da elaboração legislativa sejam estudados a partir de autores da Europa continental, neste trabalho se fará menção à obra do jurista inglês Jeremy BENTHAM (1748-1832). Motivam essa escolha tanto o fato de BENTHAM se posicionar como crítico do sistema de *common law* e grande entusiasta do direito continental, quanto o de ter desenvolvido uma

---

<sup>2</sup> A escola da exegese defendeu que, em caso de obscuridade, lacuna ou insuficiência da lei, a norma para o caso concreto deveria ser encontrada no próprio ordenamento, pois o legislador, onipotente, ofereceu no Código todas as soluções possíveis, não possuindo o magistrado poderes para criar direito novo.

ampla, rica e coerente teoria da legislação. Nos escreve BOBBIO:

Observamos o curioso destino da ideia da codificação: dela não houve vigência na Alemanha (no período histórico por nós examinado), porque os homens cultos que a ela eram contrários (principalmente Savigny, que podemos chamar de o teórico da anticodificação) conseguiram fazer prevalecer o seu ponto de vista; na França houve codificação sem ter havido uma teoria da codificação (os juristas da Revolução propuseram de fato a codificação sem, entretanto, teorizá-la; e Montesquieu, o maior filósofo do direito do iluminismo francês, não pode, com certeza, ser considerado um teórico da codificação). Na Inglaterra, pelo contrário, onde já no século XVII existiu o maior teórico da onipotência do legislador (Thomas Hobbes), não houve a codificação, mas foi elaborada a mais ampla teoria da codificação, a de Jeremy Bentham, chamado exatamente de o “Newton da legislação”.  
(BOBBIO, 1992, p.91.)

BOBBIO prossegue asseverando que a pequena influência do pensamento benthamiano no direito inglês é menos contraditória do que parece, uma vez que seu pensamento iluminista bebeu em águas francesas e italianas, sendo ele também um racionalista, liberalista e democrata.

Ainda que BOBBIO enfatize a teoria da codificação elaborada por BENTHAM, o jurista inglês teorizou sobre aspectos da criação da lei que ultrapassam a produção de códigos. Ele dividiu a ciência do direito em dois ramos: a *expository jurisprudence*, destinada a constatar o que é o direito – isto é, determinar as normas jurídicas vigentes que compõem um dado ordenamento jurídico; e a *censorial jurisprudence*<sup>3</sup>, cujo escopo consistia em determinar como o direito deveria ser – ou seja, quais deveriam ser as normas jurídicas, especialmente as leis, de um dado ordenamento. Este ramo também foi chamado por BENTHAM de *arte da legislação* (BENTHAM, 1996, p. 293 e 294).

BENTHAM ainda demonstrou preocupação com o “deplorável estado da ciência da legislação” de sua época, principalmente no que respeitava à sua forma. Para ele, esse era um ramo difícil de ser estudado, porém de extrema importância. Entendia que as leis de sua época estavam frequentemente assentadas em termos imprecisos e inadequados, sendo que a concepção dessas mesmas leis demandava perfeita maestria na ciência da legislação – muito embora mesmo um *insight* moderado nessa ciência fosse suficiente para evitar muitos desses desvios. (idem,

---

<sup>3</sup> Gaetano FILANGIERI (1752-1788) menciona em sua obra a figura do Censor das leis, instituição que corresponderia a um quarto poder, para além dos três tradicionais. Trata-se de um magistrado que exerceria função de natureza consultiva (sem autoridade legislativa), com o escopo de prevenir os efeitos maléficos e indesejados da legislação e a melhorar sua qualidade. Também deveria remediar situações de “inflação legislativa” (multiplicidade de leis) e promover sua adaptação constante às circunstâncias (MORAND, 1999b, p. 25).



p. 308)

Ele criticava ferrenhamente a linguagem rebuscada e obscura da qual se serviam os juristas. BOBBIO (*op. cit.* p. 99) afirma que, para BENTHAM, os juízes e advogados “tinham todo interesse em manter em vigor a situação caótica então existente no direito, porque era dela mesma que extraíam seus ganhos profissionais; se fosse criado um direito simples e claro, a necessidade do trabalho deles seria menor.”

Para entender a imensa importância atribuída por este jurista à concepção das leis é imperioso atentar-se para o fato de que, para ele, “as leis são no fundo nada mais que comandos, proibições ou permissões, *artefatos* da vontade humana” e portanto passíveis de críticas. Para ele, o caráter imperativo do direito era ocultando não apenas pela doutrina do direito natural, mas também pela linguagem empregada em sua construção (HART, 1973, p. 4). O pensamento é inovador, pois evidencia o caráter instrumental do direito – que não estava claro para os juristas da época, e mesmo nos dias atuais ainda não está. A respeito de BENTHAM, KELLY (2010, p. 377) ressalta que “[...] sua noção de que o direito era capaz de um aperfeiçoamento indefinido, e de efetuar um aperfeiçoamento indefinido no mundo, já estava implícita em seus trabalhos dos primeiros tempos[...]”. Vale lembrar que o positivismo havia recentemente emergido do jusnaturalismo, através da posituação de um direito que se considerava racional e inerente ao ser humano. BENTHAM não dava crédito a um direito natural ou a qualquer direito independente da vontade humana, e, vendo-o como algo feito pelo ser humano, defendia que obviamente esse algo poderia ser desfeito ou refeito.

Logo, defendia existirem princípios naturais e racionais mediante os quais a lei e o direito poderiam ser criticados – e que, portanto, deveriam orientar o legislador. O melhor exemplo é o princípio da utilidade, também chamado princípio da maior felicidade, segundo o qual uma ação seria boa ou ruim na medida em que poderia aumentar ou diminuir a felicidade das pessoas afetadas por ela – felicidade sendo um excesso de prazer sobre a dor (SCHOFIELD, 1991, p. 59). Onde se explica o fato de que em alguns de seus escritos, muitos dos quais publicados somente depois de sua morte, BENTHAM tenha exposto elementos que podem ser vistos como protótipos dos critérios de avaliação legislativa desenvolvidos pela doutrina entre as últimas décadas do século XX e os primeiros anos do século XXI – e. g. a análise de eficiência, ou custo-benefício, conforme exposto por HART (*op. cit.*

p. 5). Seu pensamento aponta para uma avaliação legislativa baseada na experiência (KELLY, 2010, p. 379), sugerindo elementos de coleta de dados, quantificação e probabilidade, tendo em vista o número de pessoas que uma lei ou decisão faz ou pode fazer mais felizes.

*Nomography or the art of inditing laws*, publicada poucos anos após a sua morte, é primeira obra de legística formal, conforme sustenta MORAND (1999b, p. 24). Nela, BENTHAM enfatiza diversos problemas relacionados à elaboração e à comunicação do direito, além de enumerar imperfeições relacionadas à forma das leis: ambiguidade, obscuridade, prolixidade, abuso de sinonímia para designar a mesma ideia, uso da mesma expressão para designar coisas diferentes, redundância, confusão (proposições distintas expressas na mesma sentença), ausência de recursos que facilitem a intelecção (como divisão do texto em partes de comprimento moderado, designação dessas partes por títulos concisos e referência a elas por meio de títulos e números) e reunião sob o mesmo nome de matérias que, pela sua natureza, merecem tratamentos distintos, ou o oposto disso. Tendo em vista essas constatações, o autor desenvolve diversos “remédios” para a superação desses problemas, com o objetivo maior de propiciar o conhecimento da lei por parte dos destinatários.

Contudo, o jurista inglês não se dedicou apenas aos estudos pertinentes à forma e à comunicação das leis. Seu mais conhecido legado é o princípio da utilidade (desenvolvido no trabalho intitulado *An introduction to the principles of morals and legislation*, publicado em 1798), destinado a conferir um padrão democrático para a escolha do conteúdo das leis, tendo em vista o maior bem para o maior número de pessoas, e que deveria ser observado pelos legisladores<sup>4</sup>. (MOTA, 2012, p. 284-285). Há ainda um trabalho menos referido, o *Tratado dos sofismas políticos*, que enumera diversos tipos de falácias a que estão sujeitas as assembleias políticas em especial, mas também o público, tendo em mira uma tomada de decisão racional.

---

<sup>4</sup> De acordo com BENTHAM, “o problema para o legislador reside na natural oposição de interesses que existia entre diferentes membros da sociedade. Na prática, cada indivíduo, entregue a si mesmo, perseguiria meramente sua própria maior felicidade sem considerar o efeito que suas ações poderiam ter na felicidade do maior número. O legislador tinha que fornecer motivos suficientes àqueles sujeitos a ele para perseguir a maior felicidade, o interesse geral, ao invés de sua própria felicidade particular, seu próprio interesse obscuro: a oposição natural de interesses tinha que ser substituída por uma identificação artificial de interesses. Isso era atingido por meio da promulgação de leis [...]” (SCHOFIELD, *op. cit.*, p. 60.)

De acordo com BOBBIO (*op. cit.* p. 95 e 96), BENTHAM procurou colocar em prática seus projetos de reforma, tendo contatado governantes e políticos de vários Estados, sem grande sucesso. Escreveu ao presidente dos Estados Unidos, Madison; também se dirigiu ao governador da Pensilvânia, o qual encaminhou suas propostas ao senado, que as rechaçou; ao czar Alexandre da Rússia; a políticos espanhóis, à época da revolução espanhola; e a Portugal, onde suas sugestões foram mais bem recebidas, todavia, tiveram sua implementação abortada em face da contrarrevolução.

### **1.2.1 A posição de Jeremy Bentham em oposição a Karl Marx.**

Cumpra, neste momento, chamar atenção para a comparação entre as ideias de BENTHAM e MARX, empreendida no artigo de autoria de H. L. A. HART, já mencionado neste trabalho. Tal artigo intitula-se *Bentham and the demystification of the law*, e foi publicado em 1973. O paralelo encontra-se entre as páginas 4 e 6.

Para HART, o ponto em comum nas teorias desses autores reside nos seguintes aspectos: 1) ambos criam que tinham o dever de expor o verdadeiro caráter da sociedade humana, a qual, aliada à sua estrutura jurídica, havia produzido muita miséria; e 2) ainda, que essas estruturas estavam protegidas da crítica por mitos, mistérios e ilusões, nem todos criados intencionalmente, mas todos favoráveis às partes interessadas.

Se BENTHAM dizia que as injustiças, os anacronismos, as ineficiências e os aspectos perniciosos do direito estavam escondidos da crítica por uma máscara, MARX falava em um véu místico. Para ambos, esse mistério só foi possível porque os homens comuns falharam em se dar conta de que as formas do direito e da sociedade humana eram no fundo nada mais que instrumentos, construídos pelos homens, e que, por isso, poderiam ser desfeitos e refeitos.

De fato, no que concerne ao direito, assim escreveram MARX e ENGELS, em, *O Manifesto Comunista*:

Vossas próprias ideias decorrem do regime burguês de produção e de propriedade burguesa, assim como vosso direito não passa da vontade de vossa classe erigida em lei, vontade cujo conteúdo é determinado pelas condições materiais de vossa existência como classe.  
(1999, p. 35.)

A grande diferença, no entanto, consiste na abordagem que cada um sugere a partir dessas constatações. BENTHAM, um reformista sóbrio, não contemplou mudanças radicais na natureza humana. Tampouco considerou um *millennium*<sup>5</sup> ou uma utopia. Ele pensava que sempre haveria oposição de interesses e trabalho sacrificante, sujeição diária e um grande número de pessoas em condições próximas à indigência, razão pela qual sempre seria necessária a autoridade coercitiva do direito para proteger a propriedade e a sociedade. Nas palavras de BENTHAM, transcritas por HART (p. 5): “A felicidade perfeita pertence às regiões imaginárias da filosofia e devem ser classificadas junto ao elixir universal e à pedra filosofal.” No entanto, acreditava que um progresso gradual e suave rumo à igualdade material, bem como a reforma que propunha para conferir mais eficiência ao direito, seriam possíveis em face de uma classe média crescente e cada vez mais esclarecida – sem revolução.

Interessante notar ainda que, em sua concepção democrática, BENTHAM rechaçava mesmo a teoria do contrato social, entendendo que súditos e governantes encontram-se em um estado de *sociedade* política. Assim, ao retirar a *máscara* da legislação, evidenciando que as leis eram meros comandos do soberano, dependentes de sua simples vontade, e obedecidos em decorrência da sanção, (KELLY, 2010, p. 381-382). BENTHAM quer chamar a atenção do público sobre os abusos dos governantes para que se façam reformas a fim de maximizar a felicidade, dentro do possível, tendo em vista suas considerações sobre as misérias sociais e humanas.

MARX, por sua vez, pareceu a HART mais pessimista que BENTHAM no curto prazo e muito mais otimista no longo prazo. O comunista condenava a sociedade em razão do seu sistema econômico, que acreditava não poder ser corrigido com a difusão das ideias iluministas, nem tampouco com reformas fragmentárias, mas apenas com a radical transformação das estruturas econômicas e sociais. Com efeito, a revolução culminaria em uma sociedade na qual os homens vivenciariam relações mais “humanas” entre si.

---

<sup>5</sup> De difícil tradução, o termo, em inglês, designa “um período utópico de bom governo, grande felicidade, e prosperidade, cf. o New Oxford American Dictionary.

Conforme explicitado, BENTHAM e MARX anteciparam o pressuposto da legística segundo o qual a lei – bem como as demais fontes do direito, e o ordenamento jurídico em si – possui um caráter instrumental.

Seu conteúdo é, portanto, preenchido de alguma forma, satisfazendo critérios que, para Kelsen, eram exclusivamente políticos, mas que, de acordo com o que foi aqui exposto, também são jurídicos, pois o próprio ordenamento contém normas sobre a produção de normas, além de normas que restringem a discricionariedade do legislador (se ela fosse absoluta, seria arbitrariedade, e não discricionariedade). Nessa ordem de ideias, chega-se a um cenário de construção do conteúdo da lei em que política e direito se entrelaçam, sendo que o regime político que a sociedade adota influi no manejo do instrumento “lei”, pois define quem poderá participar e de que maneira.

A legística somente combina com sistemas democráticos. Mas o que é democracia, afinal de contas? Diversos regimes se dizem democráticos, mas cada um deles, e a cada uma das nuances dentro deles, a democracia é definida de maneira diferente. O que se tem por invariável, então, é um núcleo duro no qual se inserem dois princípios fundamentais:

a) Igualdade política: igualdade de direitos de participação política; igualdade de condições de participar e fazer valer seus interesses.

b) Soberania popular: o poder de decisão pertence ao povo ou as decisões são tomadas em nome do povo (exercício direto ou mediado por representantes).<sup>6</sup>

Dado que HART inaugurou o debate entre as perspectivas de BENTHAM e de MARX, salientamos que em nosso ponto de vista, o pensamento de BENTHAM é mais compatível com a legística e com o conceito de democracia acima exposto, pois contempla o interesse individual e a possibilidade de sua defesa na esfera pública – a legitimidade do *lobby* está relacionada, como mostraremos no capítulo 3, em permitir essa defesa, para que fiquem patentes os casos em que ambos os interesses, privado e público, sejam compatíveis. BENTHAM, com sua defesa do utilitarismo, achava que o direito deveria considerar a felicidade da maioria. No

---

<sup>6</sup> Este conceito foi construído no âmbito do curso de Introdução à Teoria Democrática, integrante do ciclo básico do curso de graduação em direito da UFMG, o qual foi ministrado pelo Prof. Christian Bruno Alves Salles, no segundo semestre de 2005, na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da mesma Universidade. A este professor, somos eternamente gratos.

entanto, essa máxima consistia em um *critério* – precursor da análise de eficiência, que abordaremos no capítulo 2 – para a construção do direito, não em um *fim* em si mesmo.

MARX, por outro lado, pressupôs a oposição entre interesse privado (da burguesia) e público (do proletariado). Em *O Manifesto Comunista*, redigido em 1848, e onde, segundo KELLY (2010, p. 434) a opinião de MARX sobre o direito aparece mais vigorosamente, MARX e ENGELS expuseram as bases fundamentais de sua doutrina, no cerne da qual estava a abolição da propriedade privada, e a reboque, do interesse privado, suplantado pelo interesse coletivo. Ali, é expressamente colocado que o direito é apenas a vontade da classe burguesa, baseada nas condições econômicas própria e do proletariado, transformada em leis para todos (MARX e ENGELS, 1999, p. 35). Com efeito, a legitimidade do interesse individual estaria apenas na completa coincidência entre ele e o interesse público.

Dito isso, pode-se inferir que para MARX a defesa pública do interesse privado, que se dá, dentre outros meios, através do *lobby*, não é possível.

A democracia do ponto de vista socialista é a soberania popular de *escolhas que já foram feitas* em nome do povo, que se pretendem em consonância com seus interesses, para uma igualdade de acesso a bens materiais entre os indivíduos (distribuição da renda de acordo com as necessidades). Não se trata de um processo contínuo de escolha política do conteúdo do direito e das ações do Estado.

Contudo, a política se presta à tomada *cotidiana* de decisões sobre a vida pública, e, no âmbito da tradição democrática a igualdade de participação se fundamenta no fato de que existem na sociedade forças e interesses díspares, que podem ser não apenas coincidentes, mas, de uma maneira mais ampla, compatíveis com o interesse público, que nunca será a soma dos interesses de todos.

### **1.3 A guinada da ciência do direito: da criação do direito à sua aplicação.**

#### **1.3.1 Inglaterra.**

Três fatores principais justificaram o não prosseguimento de uma teoria da legislação na Inglaterra após a morte de BENTHAM: 1) suas ideias nessa seara não foram recepcionadas por seus sucessores; 2) a situação do ensino jurídico

naquele país era desfavorável; e 3) os juristas do século XIX entendiam que a teoria da legislação era incompatível com uma ciência do direito verdadeiramente “científica”. Tais fatores serão abordados a seguir.

A vasta e inovadora teoria da legislação de BENTHAM, sem par no direito continental dos séculos XVIII e XIX, foi em grande parte posta de lado pelos juristas que lhe seguiram.

Se é certo que a ciência do direito até o período das codificações ocupou-se menos da aplicação e mais da descoberta ou da criação das normas jurídicas, por outro lado BENTHAM havia avançado nessa seara para muito além de seus contemporâneos. A ausência de uma teoria da legislação vasta e consistente na Europa continental, combinada com a necessidade de firmar o *status* científico da ciência jurídica, foram fatores determinantes para o esquecimento das ideias de Jeremy BENTHAM e para uma ênfase cada vez maior na figura e atuação do magistrado. O que não deixou de ser contraditório, considerando que a lei, no sistema jurídico romano-germânico, é a principal fonte do direito.

Durante o século XIX, as áreas do conhecimento que hoje compõem o que chamamos de ciências humanas, dentre elas o direito, foram tardiamente contagiadas pelo movimento da revolução científica, que havia conferido maior racionalidade às ciências naturais nos séculos anteriores. Assim, atribuir caráter científico a um ramo das humanidades significava garantir que esse ramo seguisse sendo digno de estudo acadêmico. Isso implicava especialmente na caracterização de um objeto específico sobre o qual recairia o estudo da ciência do direito.

John AUSTIN (1790-1859), considerado sucessor de BENTHAM e fundador da escola do positivismo analítico, teve muito mais influência sobre o pensamento jurídico inglês do século XIX, ainda que sua teoria hoje seja considerada mais estreita e conservadora do que a de seu antecessor (SCHOFIELD, *op. cit.*, p. 61-62). O título do único livro que publicou em vida, *The province of jurisprudence determined*, no qual reuniu as lições introdutórias de sua disciplina na *University of London*<sup>7</sup>, demonstra sua preocupação com a caracterização do objeto da ciência do direito. Ali, AUSTIN distinguiu nitidamente a jurisprudência (estudo do direito vigente tal como realmente é, correspondendo à *expository jurisprudence* de BENTHAM) da ciência da legislação (estudo do direito

---

<sup>7</sup> Atual *University College London*.

tal como este *deveria ser*, correspondendo à *censorial jurisprudence* de BENTHAM), e focou sua atenção sobre a primeira (BOBBIO, *op. cit.* p. 103). Caberia portanto ao jurista o papel do expositor, ficando o censor em segundo plano. Deste modo, o objeto da ciência jurídica segundo AUSTIN consistia nas leis estabelecidas por seres humanos politicamente superiores aos demais, as quais eram chamadas leis positivas, sem considerar juízos relativos à sua bondade. Sua ciência do direito era, assim, preponderantemente descritiva, alheia à crítica do direito vigente, terreno da ciência da legislação.

A crucial diferença entre BENTHAM e AUSTIN consiste no fato de que o primeiro entendia que tanto a *expository jurisprudence* quanto a *censorial jurisprudence* se situavam dentro da ciência do direito, e, vendo que a lei possuía uma função instrumental, atribuía grande importância ao estudo da arte da legislação; já o segundo somente admitia dentro da ciência do direito o estudo do direito positivo conforme conceito *supra*, colocando a ciência da legislação fora do seu domínio, ou, mais exatamente, na seara da ciência da ética. Essa diferença evidencia o ímpeto reformador de BENTHAM, não compartilhado por AUSTIN.

Após a morte de AUSTIN, na segunda metade do século XVIII, quando do resgate do estudo do direito, sua obra foi amplamente adotada nas universidades inglesas, em parte pelo fato de que era o único manual adequado disponível – o que sugere que a obra de BENTHAM não estava sendo estudada em profundidade. (SCHOFIELD, *op. cit.*, p. 62-65).

Nos ensina SCHOFIELD (*op. cit.* p. 65):

Seus seguidores [de Austin] na tradição analítica, por sua vez, desenharam uma linha rígida entre a ciência do direito nesse sentido e o criticismo sistemático das instituições jurídicas existentes, a ciência da legislação. Um corolário desse processo de separação da exposição em relação ao criticismo foi a separação do direito da moralidade: o direito enquanto ciência era visto como independente de qualquer fundamento ético. O censor desapareceu inteiramente.

Por outro lado, SCHOFIELD (*op. cit.* p. 67-70) salienta que o abandono da ciência da legislação na Inglaterra não se deveu somente a AUSTIN (que carrega parte desse ônus por ter sucedido BENTHAM), mas também ao modelo de educação jurídica que se propunha na época. Havia resistência tanto por parte da academia quanto dos profissionais da área à ideia de um processo de educação formal, visto que até então os ofícios eram aprendidos na prática. Os recursos destinados ao ensino do direito, em geral, eram escassos, mesmo em universidades



como Cambridge e Oxford. Some-se a isso o fato de que os juristas que finalmente se propuseram a dedicar-se à vida acadêmica, por razões políticas, não se dispuseram a desafiar de maneira demasiado crítica as práticas jurídicas da Inglaterra e o conteúdo do direito, particularmente das leis, cujo volume era crescente. Ao contrário, as palavras de ordem eram expor, conceituar, sistematizar e analisar a doutrina jurídica existente.

Os juristas que sucederam AUSTIN na Inglaterra o reverenciaram como o criador da ciência do direito. Eles se dedicaram a realçar os caracteres que a distinguiam das outras ciências (em especial a da legislação), evidenciando aspectos que consideravam essenciais para a aplicação do método científico (fatos e noções permanentes e universais).

SCHOFIELD (*op. cit.* p. 85) sintetiza as razões para o esquecimento de BENTHAM:

A influência direta de Bentham na ciência do direito inglesa do século XIX foi limitada porque os juristas, qualquer que fosse a escola de pensamento a que pertencessem, recusaram-se a tratar seu trabalho seriamente e frequentemente o entenderam mal [...], mas ainda assim ele teria sido repellido por seu radicalismo. [...] Os juristas argumentam que Bentham, por ter tido objetivos primariamente políticos, havia equivocadamente incluído a arte da legislação, a reforma do direito, dentro do objeto da ciência do direito; o objeto adequado da ciência do direito, entretanto, como Austin havia demonstrado, era a exposição das relações jurídicas universais. Essa demarcação da disciplina não apenas a adaptou ao paradigma prevalente do conhecimento científico, mas também provou ser politicamente conveniente. Os juristas foram capazes de promover suas reivindicações por respeitabilidade acadêmica nas universidades e, ao mesmo tempo, provar sua utilidade a um *establishment* jurídico conservador. [...]

### 1.3.2 Europa continental.

O primeiro fator para que o momento da descoberta/criação do direito perdesse espaço para o de sua interpretação e aplicação pelo juiz na Europa continental consistiu num amor grande demais às leis, que levou à sua sacralização no período pós revolução francesa, culminando no desenvolvimento de um positivismo estreito que encontra sua expressão mais pura na escola da exegese (MORAND, *op. cit.* p. 25). O segundo fator, relacionado ao primeiro, disse respeito à intervenção estatal no ensino jurídico ocorrida na França, que tornou hegemônico o pensamento dessa escola naquele território. Uma cultura jurídica que privilegiava a dimensão forense aflorou nesse contexto, e pode ser considerada o terceiro fator.

Por último, em comum com a Inglaterra (*supra*), o quarto fator foi a necessidade de se firmar o estudo do direito como ciência digna de estudo acadêmico. Passemos a tratar desses fatores.

Na Alemanha, predominava a escola histórica do direito, para a qual “o direito como é está relacionado ao como deve ser pelo fato social” (SCHOFIELD, *op. cit.*, p. 75), e assim os juristas que a perfilhavam eram contrários à codificação. De acordo com BOBBIO (*op. cit.* p. 78), o maior expoente dessa escola, Savigny, escreveu em 1814 que receava “que quando a codificação vigorasse na Alemanha haveria uma brusca interrupção do desenvolvimento da tradição jurídica e, principalmente, da ciência jurídica e a perda por parte desta última de sua capacidade criativa.” Prossegue o jurista italiano afirmando que isso foi o que aconteceu na França com a escola da exegese.

Essa escola emergiu no contexto das codificações em vigor, e somente perdeu fôlego em fins do século XIX. Ela atuou como fator determinante para o não desenvolvimento de uma teoria da legislação na França e nos demais países que inspirou. A escola da exegese ajudou a propagar a concepção rigidamente estatal do direito. Ao mesmo tempo, promoveu o culto ao texto da lei, preconizando que o código oferecia soluções para todas ou quase todas as controvérsias, cabendo ao intérprete trazer a tona a intenção do legislador<sup>8</sup>. No entanto, o elemento mais sutil e danoso a ela relacionado diz respeito à intervenção do governo napoleônico, de caráter nitidamente autoritário, no ensino das *Escolas de Direito*, colocadas “sob o controle das autoridades políticas a fim de que fosse ensinado somente o direito positivo e se deixasse de lado as teorias gerais do direito e as concepções jusnaturalistas”, consideradas inúteis ou perigosas (BOBBIO, *op. cit.* p. 81). Seguiu-se um ensino positivo e prático, alheio à história e à filosofia, incapaz de criticar o código, e mais preocupado com sua interpretação e aplicação. BLONDEAU, narrado por BONNECASE, nos conta que

um suplente que em Paris mantinha, entretanto, uma cátedra de direito romano, tendo ousado abandonar os planos de Heinécio e *falar aos seus alunos das classificações de Bentham* e da história de Hugo, recebeu uma reprimenda da autoridade superior e foi convidado a abster-se daí em diante das doutrinas alemãs.  
(BONNECASE, 1924, p. 21. Grifo nosso.)

---

<sup>8</sup> Segundo a imagem de MONTESQUIEU, conveniente neste momento histórico, o juiz não cria o direito, mas é somente a boca através da qual fala a lei. (BOBBIO, *op. cit.* p. 79.)

E conclui BONNECASE:

Deduz-se do discurso de Blondeau que o governo imperial quase que ordenou a exegese, *tendo as Faculdades de Direito por primeiro objetivo lutar contra as tendências filosóficas que se manifestavam, precariamente, aliás, na maior parte do tempo, no curso de legislação das escolas centrais.* (BONNECASE, 1924, p. 19. Grifo nosso.)

Em suma, se antes das codificações não houve uma teoria da legislação na França, possivelmente por estarem os franceses muito ocupados com a Revolução para terem tempo de amadurecer tais ideias de origem iluminista, como o fez BENTHAM, o governo de Napoleão abortou qualquer possibilidade de teorização posterior. Ainda, cumpre ressaltar que as codificações napoleônicas e a escola da exegese influenciaram muitos outros países europeus (e. g. Itália, Portugal, Espanha, Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo, Romênia), bem como suas respectivas colônias, o que explica a ausência de uma teoria da legislação também nesses países. Em verdade, o napolitano Gaetano FILANGIERI (1752-1788), quatro anos mais jovem do que BENTHAM, porém muito menos longo, havia redigido uma obra de três volumes intitulada *Ciência da Legislação*, cujas principais ideias, tão visionárias quanto as do seu par inglês, incluíam a revisão do conjunto da legislação com vistas a sanear o ordenamento e a avaliação legislativa com foco na qualidade, a ser implementada pela figura do Censor das leis (vide nota de rodapé nº 4, *supra*). Para MORAND (*op. cit.* p. 25), os dois fatores até aqui elencados justificam seu aniquilamento.

Franz WIEACKER aborda em sua *História do Direito Privado Moderno*, algo que consideramos ser o terceiro motivo para o abandono da dimensão criativa do direito, válido para todos os países de influência francesa, qual seja:

*uma cultura judicial marcadamente político-forense.* Esse estilo é assinalado pelos factos de o advogado, em evidência na vida pública pela sua eloquência forense, pertencer também à elite política e dominar largamente a vida pública, de a função de procurador público constituir, em maior medida que na Europa central, uma função dependente do governo e de a alta magistratura mostrar um espírito de corpo mais fechado do que no resto do continente. (WIEACKER, 1993, p. 575-576. Grifo nosso.)

Nada mais natural que, uma vez que as atenções estivessem voltadas para a arena forense, os juristas em geral e os doutrinadores em particular se interessassem mais por esse âmbito – no qual definitivamente as atividades de

interpretação e a aplicação do direito preponderaram sobre a criação de leis<sup>9</sup>.

A última causa apontada para a guinada doutrinária em direção à aplicação do direito é comum a todo o Ocidente e coincide com um dos fatores já citados para o esquecimento das ideias de BENTHAM na Inglaterra ou de FILANGIERI na Itália, isto é, a afirmação do caráter científico do estudo do direito. Esse papel já havia começado a ser desempenhado pela escola da exegese, até mesmo por uma questão política, tal como explicitado acima. Mas quem dele se incumbiu com maestria foi o jurista austríaco Hans KELSEN, cujo pensamento alcançou grande difusão e influência, especialmente em função de sua obra *Teoria Pura do Direito*, e, para muitos, é tido como o maior filósofo do direito do século XX. Nas palavras do próprio autor, “ela [a teoria pura do direito] pode ser entendida como um desenvolvimento ou desimplicação de pontos de vista que já se anunciavam na ciência jurídica positivista do séc. XIX.” (KELSEN, 1999, p. VII).

Assim nos ensina MORAND (*op. cit.* p. 25-26. Grifos nossos.):

Para assegurar a objetividade do direito, sua dissociação dos valores, para lhe dar o estatuto de uma ciência, o positivismo jurídico se concentra exclusivamente em métodos que permitem aplicar corretamente as leis; ele se desvia completamente da sua confecção.

Há, de acordo com essa doutrina, de uma parte o direito posto que resulta de um processo político e que é o lugar central da expressão dos valores. De outra, a aplicação do direito posto, que pode se desenvolver de modo quase que mecânico, segundo um procedimento lógico que é objeto da ciência do direito. Os métodos que presidem a elaboração da lei são rejeitados completamente fora do direito e, mais grave ainda, são considerados como não devendo interessar aos juristas. Essa posição é radical em Kelsen na medida em que ele propõe uma ciência do direito purificada de todos os valores (reação ao direito natural) e de toda referência à realidade social subjacente ao direito (antisociologismo).

KELSEN introduziu o positivismo normativista, de abordagem descritiva e avaliativa, em que procurou classificar a ciência do direito como uma ciência normativa, isto é, uma ciência que descreve o direito como um sistema de normas (KELSEN, *op. cit.* p. 72), alheia aos fatos e valores que influenciam a criação dessas normas. Dedicou sua vida ao desenvolvimento de sua teoria pura do direito, cujo escopo, segundo ele próprio esclarece no prefácio à primeira edição do seu livro de mesmo nome, consistiu em:

desenvolver uma teoria jurídica pura, isto é, purificada de toda a ideologia política e de todos os elementos de ciência natural, uma teoria jurídica consciente da sua especificidade porque consciente da legalidade

---

<sup>9</sup> Esse legado segue sendo tão forte que o jusfilósofo espanhol Manuel ATIENZA (1997, p. 11), citando Elías Díaz, fala da necessidade de “desjudicializar” a teoria do direito entre nós.

específica do seu objeto. Logo desde o começo foi meu intento elevar a Jurisprudência, que – aberta ou veladamente – se esgotava quase por completo em raciocínios de política jurídica, à altura de uma genuína ciência, de uma ciência do espírito. *Importava explicar, não as suas tendências endereçadas à formação do Direito, mas as suas tendências exclusivamente dirigidas ao conhecimento do Direito, e aproximar tanto quanto possível os seus resultados do ideal de toda a ciência: objetividade e exatidão.*

(KELSEN, *op. cit.*, p. VII. Grifo nosso.)

A pureza a que se referia diz respeito ao aspecto metodológico do estudo do direito (KELSEN, *op. cit.*, p. X), porquanto o jurista austríaco tinha plena consciência de que o direito é impactado pelos fatos e valores da realidade social. Defende então:

De um modo inteiramente acrítico, a jurisprudência tem-se confundido com a psicologia e a sociologia, com a ética e a teoria política. Esta confusão pode porventura explicar-se pelo fato de estas ciências se referirem a objetos que indubitavelmente têm uma estreita conexão com o Direito. *Quando a Teoria Pura empreende delimitar o conhecimento do Direito em face destas disciplinas, fá-lo não por ignorar ou, muito menos, por negar essa conexão, mas porque intenta evitar um sincretismo metodológico que obscurece a essência da ciência jurídica e dilui os limites que lhe são impostos pela natureza do seu objeto.*

(KELSEN, *op. cit.*, p. 1. Grifo nosso.)

Assim é que, em KELSEN, a ciência do direito assumiu feição unicamente dogmática, voltando-se para o que ele chamou de realidade jurídica, ou o direito positivo como ele é, e sua natureza inerente. Caberia a essa ciência responder a pergunta: “o que é e como é o Direito?”, elucidando os princípios fundamentais do direito por meio dos quais *qualquer* ordem jurídica pudesse ser compreendida, numa verdadeira teoria geral do direito positivo (KELSEN, *op. cit.*, p. 1). Deste modo, como deve ser o direito é questão de fato ou de valor, que não interessa à ciência jurídica, mas à política do direito ou à sociologia do direito, haja vista que as causas que levam o legislador a editar certas normas e não outras, ou que conduzem os indivíduos a adaptarem ou não suas condutas à ordem jurídica demandam o conhecimento de fenômenos da natureza externos ao próprio direito (*idem*, p. 72).

Riccardo GUASTINI refuta a tese de KELSEN, segundo a qual caberia à ciência do direito descrever as normas jurídicas. Ele define desta maneira o positivismo normativo do austríaco:

Por ‘normativismo’ entendo o modo de ver elaborado por Hans Kelsen, e depois difundido em teoria do direito e em metaciência jurídica, segundo o qual:

- (a) o direito é um conjunto de normas, de sorte que...
- (b) ... a ciência jurídica é uma ciência de normas; mas por outro lado...
- (c) ... as normas são distintas dos fatos; são entidades do *Sollen* (dever-ser), não do *Sein* (ser), e, portanto...

(d) a ciência jurídica não pode ser expressa em linguagem factual: deve ser expressa em linguagem normativa, ou seja, deôntica (em termos de 'dever', 'obrigatório', etc.).

[...]

Portanto, a ciência jurídica é uma ciência "normativa" em duplo sentido: (a) versa sobre normas e (b) exprime-se em linguagem normativa (deôntica).

*Observe-se, ademais, que do ponto de vista normativista as normas são produzidas pelo legislador (ou, mais em geral, por órgãos do Estado dotados de competência normativa), de maneira que as normas são coisas que os juristas (como também os juízes) já encontram feitas enquanto objetos suscetíveis de conhecimento científico (como também de aplicação jurisdicional). Consequentemente, a chamada interpretação do direito não é outra coisa senão o conhecimento de normas já dadas, pré-constituídas ao intérprete.*

(GUASTINI 2005, p. 87-89. Grifo nosso.)

Em momento posterior ainda na mesma obra, GUASTINI (*op. cit.*, p. 168)

faz sua crítica ao normativismo:

É evidente que uma ciência jurídica assim constituída não tem nenhuma utilidade para quem queira, por exemplo, prever as decisões futuras das cortes [...]. Uma ciência jurídica assim constituída tem como função típica a de pré-constituir argumentações em direito, aptas a persuadir um juiz ou, mais geralmente, um órgão de aplicação.

Muito embora tenha sustentado que o direito sempre encontra fundamento nele próprio, para sua criação e aplicação, e não em um fato social, moral ou político, ao discorrer acerca da validade e da eficácia das normas jurídicas em particular e do ordenamento jurídico como um todo, KELSEN não é capaz de manter o distanciamento entre realidade jurídica e realidade fática. Isto porque coloca a eficácia como condição de validade da norma.

De acordo com o jurista, o fundamento de validade de uma norma jurídica é sempre outra norma jurídica hierarquicamente superior, até se atingir a norma fundamental, que é fundamento de validade de todo o ordenamento. A norma de hierarquia inferior é posta por um ato-de-ser, e é válida porquanto conforme norma superior já posta. A eficácia não é fundamento dessa validade, porém é condição de sua manutenção: para prosseguir sendo válida, de acordo com KELSEN, a norma precisa ser minimamente eficaz.

Neste ponto, útil conferir as palavras do autor:

assim como a norma de dever-ser, como sentido do ato-de-ser que a põe, se não identifica com este ato, assim a validade de dever-ser de uma norma jurídica se não identifica com a sua eficácia da ordem do ser; a eficácia da ordem jurídica como um todo e a eficácia de uma norma jurídica singular são – tal como o ato que estabelece a norma – condição da validade. *Tal eficácia é condição no sentido de que uma ordem jurídica como um todo e uma norma jurídica singular já não são consideradas como válidas quando cessam de ser eficazes.* Mas também a eficácia de uma ordem jurídica não é, tampouco como o fato que a estabelece, fundamento da validade.

*Fundamento da validade, isto é, a resposta à questão de saber por que devem as normas desta ordem jurídica ser observadas e aplicadas, é a norma fundamental pressuposta segundo a qual devemos agir de harmonia com uma Constituição efetivamente posta, globalmente eficaz, e, portanto, de harmonia com as normas efetivamente postas de conformidade com esta Constituição e globalmente eficazes. A fixação positiva e a eficácia são pela norma fundamental tornadas condição da validade. A eficácia é-o no sentido de que deve acrescer ao ato de fixação para que a ordem jurídica como um todo, e bem assim a norma jurídica singular, não percam a sua validade. Uma condição não pode identificar-se com aquilo que condiciona. Assim, um homem, para viver, tem de nascer: mas, para permanecer com vida, outras condições têm ainda de ser preenchidas, v. g., tem de receber alimento. Se esta condição não é satisfeita, perde a vida. A vida, porém, não se identifica nem com o fato de nascer nem com o fato de receber alimento.*  
(Idem, p. 148. Grifos nossos.)

E prossegue:

As normas de uma ordem jurídica positiva valem (são válidas) porque a norma fundamental que forma a regra basilar da sua produção é pressuposta como válida, e não porque são eficazes; mas elas somente valem se esta ordem jurídica é eficaz, quer dizer, enquanto esta ordem jurídica for eficaz. *Logo que a Constituição e, portanto, a ordem jurídica que sobre ela se apoia, como um todo, perde a sua eficácia, a ordem jurídica, e com ela cada uma das suas normas, perdem a sua validade (vigência).*

Uma ordem jurídica não perde, porém, a sua validade pelo fato de uma norma jurídica singular perder a sua eficácia, isto é, pelo fato de ela não ser aplicada em geral ou em casos isolados. Uma ordem jurídica é considerada válida quando as suas normas são, *numa consideração global*, eficazes, quer dizer, são de fato observadas e aplicadas. E também uma norma jurídica singular não perde a sua validade quando apenas não é eficaz em casos particulares, isto é, não é observada ou aplicada, embora deva ser observada e aplicada.

[...]

*Por outro lado, também não se considera como válida uma norma que nunca é observada ou aplicada.*

[...]

Assim como é impossível, na determinação da vigência, abstrair da realidade, assim também é impossível identificar a vigência com a realidade.

(Idem, p. 149-150. Grifos nossos, exceto o penúltimo, que é do autor.)

Por conseguinte, ainda que Kelsen tenha tentado afastar da ciência do direito toda preocupação com a realidade fática, ela será imprescindível para a determinação da vigência de uma norma já posta, visto que a perda de eficácia impõe a reboque a perda de sua validade. Esse fato, numa escala global, conduz ainda à perda de validade/vigência do ordenamento jurídico, conduzindo a uma transformação não autorizada do ponto de vista normativo.

A despeito dessa quebra de coerência, que em verdade tem passado despercebida pelos estudiosos do direito em geral, o pensamento kelseniano se consolidou como corrente majoritária no século XX no Ocidente, inclusive no sistema de *common law*, por meio da influência sobre a obra de H. L. A. HART. Isso

repercutiu na academia, através de um ensino jurídico focado na dogmática tradicional, no bojo do qual dispensou-se atenção quase que exclusivamente à aplicação da norma jurídica posta, especialmente por parte do magistrado (perspectiva forense), deixando de lado a função legislativa e a crítica ao direito.

Enfim, cabe ainda salientar que, de acordo com nosso ponto de vista, a tentativa de afirmar o estudo do direito, ou Jurisprudência, como uma ciência, nos moldes das ciências naturais, estava fadada ao fracasso. Ainda que importantes méritos tenham daí advindo, a saber, a independência do estudo do direito em relação às ciências sociais e o reconhecimento e prestígio dos estudiosos e profissionais da área – fundamental para o desenvolvimento do próprio direito<sup>10</sup> –, além da difusão da própria ideia e nomenclatura de “ciência” do direito, estamos de acordo com ATIENZA (1997, p. 21), o qual defende que nem a ciência do direito nem a da legislação correspondem a um modelo de fazer científico (que busca a explicação de um fenômeno), mas sim a técnicas (ambas estudam como se pode produzir um determinado resultado dadas certas condições, como obter resultados práticos valendo-se de certos conhecimentos e dados prévios). Todavia, a expressão “ciência do direito” é hoje amplamente utilizada, e, talvez exatamente por isso, a expressão que lhe é simétrica, “ciência da legislação” também esteja sendo empregada pelos estudiosos da legística para designá-la. De nossa parte, preferimos esta última denominação, que não identifica o estudo da legislação como científico, mas como uma disciplina merecedora de nossa atenção. Quanto à ciência do direito, embora de caráter científico duvidoso, consideramos consagrada pelo uso e pelos méritos que trouxe, a despeito dos deméritos aqui apontados.

---

<sup>10</sup> A legística se ressentia ainda hoje dessa profissionalização e desenvolvimento, nos moldes dos experimentados pela ciência do direito, e que agora começam a despontar: a figura do *draftsman* ou redator de normas, e posteriormente do legista (cf. ALMEIDA, 2005).



## 2 CRÍTICA À CORRENTE QUE IDENTIFICA CIÊNCIA DO DIREITO E DOGMÁTICA JURÍDICA TRADICIONAL. A LEGÍSTICA E SUA RACIONALIDADE.

### 2.1 A legística.

Conforme nos ensina ATIENZA, o fenômeno jurídico pode ser estudado a partir de diversas perspectivas, devendo-se falar em ciências do direito, ou saberes jurídicos (tendo em vista que tais estudos não se enquadrariam em um conceito de ciência mais estrito<sup>11</sup>), sempre no plural. Segundo ele,

Assim, o Direito pode ser estudado, por exemplo, de um ponto de vista interno ou externo, normativo ou social, descritivo ou valorativo, sincrônico ou diacrônico, particular ou geral... Essas distinções podem ser utilizadas (e geralmente se tem utilizado), para contrapor a dogmática jurídica (que aparecia caracterizada, em cada caso, mediante o primeiro termo da dicotomia) a outras disciplinas que também se ocupam do Direito; respectivamente seriam: a sociologia do Direito, as ciências sociais em geral, a filosofia do Direito, a história do Direito e a teoria geral do Direito. (ATIENZA, 1997, p. 15-16.)

Foi o movimento de afirmação do estudo do direito como uma ciência, capitaneado sobretudo pelos positivistas normativistas a partir de KELSEN, que identificou a ciência do direito com a dogmática jurídica, negligenciando os demais pontos de vista.

A despeito disso, a partir dos anos 1970, alguns países europeus passaram a se atentar cada vez mais para a fase de criação das normas jurídicas, especialmente leis e outros atos normativos escritos, gerais e abstratos, tendo em vista também sua execução, num conceito alargado do que chamamos de processo legislativo<sup>12</sup>. A essa necessidade prática do Estado de otimizar a legislação em vigor

---

<sup>11</sup> O mesmo ocorre com a expressão “ciência da legislação” (cf. ATIENZA, *op. cit.* p. 16), razão pela qual muitos optam por outras denominações, sendo “legística”, “teoria da legislação” ou “legisprudência” as mais comuns. Para o jusfilósofo espanhol, entretanto, pode não ter tanto sentido ir contra o uso arraigado da linguagem, mas há que se ter em mente que, tanto no caso da ciência do direito quanto da ciência da legislação, o termo está empregado em sentido lato.

<sup>12</sup> A legística se interessa pela criação de leis em sentido lato, isto é, normas gerais, abstratas escritas e permanentes, emanadas dos poderes públicos. Os métodos e técnicas por ela propostos para a maximização da qualidade das leis, portanto, não distinguem entre leis em sentido estrito (oriundas do Poder Legislativo) e atos normativos emanados do Poder Executivo que as regulamentam, e que, embora não devessem, muitas vezes inovam no direito já existente, criando direitos e deveres em caráter geral e abstrato. Isso é ainda mais marcante no Estado que se propõe a realizar fins supostamente sociais, e que assim lança mão de políticas públicas elaboradas no bojo do Executivo, que domina a agenda do Legislativo (Medidas Provisórias, iniciativa de projetos e *lobby* institucional) e atrai para si a possibilidade de densificar, via atos normativos infralegais, essa legislação, propositadamente aberta, aprovada pelo parlamento. Especificamente no que concerne às

corresponderam avanços doutrinários significativos, que atuaram para o estabelecimento da legística enquanto ramo do conhecimento e da prática jurídica.

Em artigo intitulado “Os impulsos modernos para uma teoria da legislação”, CANOTILHO (1991, p. 7 *et seq.*) suscita fatores que levam os juristas contemporâneos a debruçarem-se sobre essa potencial nova disciplina – a teoria da legislação, como ele prefere – dentro da ciência do direito. O primeiro desses impulsos seria a necessidade de adequação formal dos textos, com vistas a “leis claras, não contraditórias, funcionalmente justas e determinadoras dos seus destinatários” (p. 7-8); o segundo impulso estaria relacionado à dimensão comunicativa que se instaura entre o processo de legiferação/aplicação das normas (p. 8); o terceiro, um “dever de melhoria e adaptação das leis”, é capitaneado pela jurisprudência constitucional tendo em vista o princípio democrático (p. 9); e o quarto, a transformação do direito em instrumento de ação estatal para a implementação dos programas e a necessidade de avaliação desses programas, culminando no “desenvolvimento de um complexo *instrumentarium* destinado a testar a *factibilidade das leis*.” (p. 9, grifos do autor.)

Prossegue o mestre português, afirmando que tais impulsos estão associados a duas posições científicas tendencialmente opostas, a saber (p. 10, grifos do autor.):

- *a perspectiva jurídico-científica e jurídico-filosófica*: procura, fundamentalmente aproveitar a teoria da legislação para continuar a discussão do problema da “justiça” e “bondade” das leis.
- *a perspectiva científico-social*, orientada para o campo da “política do direito”, considera as leis como meio de realização de fins, preocupando-se, por isso, com os resultados, a praticabilidade, a eficácia desses meios. Perante a unilateralidade de uma ciência juridicamente pura e a unilateralidade de uma ciência vergada às exigências da razão instrumental parece ser prudente assinalar o carácter heterogêneo da ciência da legislação. Os saberes convergem, porém, todos no sentido de a ciência da legislação se converter numa ciência integrativa preocupada com o *problema da teoria/praxis jurídica*.

Note-se que ambas as perspectivas apontam para a inclusão do elemento de racionalidade na elaboração legislativa, o qual ainda hoje encontra resistência em prol do que MORAND (1999b, p. 31) chama de “decisionismo”: a atitude de

---

políticas públicas, explica COMPARATO (1998, p. 45), “a política [pública] aparece, antes de tudo, como uma *atividade*, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”. Deste modo, a criação e a implementação de políticas públicas passa pelo processo legislativo, no sentido da legística. Tanto leis quanto atos normativos infralegais são produzidos para lhe dar existência e suporte jurídicos.

considerar a lei como oriunda de um simples cálculo político. Afinal, uma lei “boa” e “justa” precisa estar em sintonia com o princípio democrático que está presente nas constituições da maioria dos países ocidentais; quanto à perspectiva instrumental, a racionalidade aparece como requisito para que a eficácia da legislação não dependa meramente de uma escolha aleatória contemplada pela sorte, como em uma loteria.

Considerando os impulsos trazidos à baila por CANOTILHO no que se refere à emergência de uma teoria ou ciência da legislação, bem como a integração entre aspectos teóricos e práticos, lançamos os olhos para a obra de Charles-Albert MORAND. Ele ressalta o caráter interdisciplinar da legística, imputando a esse fator, em larga medida, a resistência por parte das faculdades de direito em integrarem em suas grades curriculares disciplinas destinadas ao estudo da elaboração legislativa (1999a, p. 9). Para o suíço, a legística é uma “science-carrefour”, isto é, para onde convergem diversas disciplinas relacionadas a um objeto único de natureza jurídica: a legislação (1999b, p. 27 *et seq.*). Tais disciplinas seriam a sociologia, a ciência política, a economia, a informática, as ciências da comunicação, dentre outras. O jurista prossegue enunciando que:

*A unidade da legística resulta de seu objeto, a legislação. Sua especificidade, em relação à ciência das políticas públicas, é ter plenamente em conta o caráter jurídico desse modo de regulação, característica que a distingue de outros meios de influenciar os comportamentos (informação, formação, etc.). A legística não tem apenas uma visão externa da legislação, ela também tem uma visão interna[...]. Ela tem em conta o modo de funcionamento particular das normas jurídicas. Além disso, a legística se interessa particularmente pelas regras jurídicas que prescrevem o respeito a exigências de método legislativo. Ao contrário de outras disciplinas como a sociologia do direito ou a criminologia, ela se situa na junção do direito e das ciências humanas. (p. 30-31. Grifo nosso.)*

Na esteira do exposto por MORAND, a legística não pode ser negligenciada pelos estudiosos do direito especialmente porque esta é a única área do conhecimento que se dedica majoritariamente ao estudo do ordenamento jurídico e da legislação do ponto de vista interno (forma de organização e configuração), que é imprescindível para o aperfeiçoamento das normas já existentes e otimização das normas futuras. Os juristas são especialmente preparados para compreender a composição, o ambiente, a estrutura e o mecanismo de funcionamento e interação de um sistema jurídico, muito mais do que politólogos, sociólogos, filósofos, psicólogos, administradores e economistas, e da mesma maneira, conhecem muito

melhor os conteúdos dessas normas<sup>13</sup>. Ademais, a divisão em categorias e a organização hierárquica e sistemática das normas jurídicas é da essência do estado de direito, sendo que a norma (o conteúdo da disposição normativa) não está desvinculada de sua forma (o texto atrelado à fonte do direito) (GUASTINI, 2005, p. 24 *et. seq.*). Com efeito, para que raciocinem em conformidade com os preceitos da legística, é imprescindível agregar ao ponto de vista dos operadores do direito a perspectiva externa, relacionada aos efeitos decorrentes das normas, mais especificamente das leis, para além do universo jurídico em sentido estrito: factibilidade, impactos sociais, econômicos, políticos, etc.

A Professora portuguesa Marta Tavares de ALMEIDA explica que:

A Teoria da Legislação é, portanto, uma ciência interdisciplinar que tem um objeto claro – o estudo de todo o *circuito*<sup>14</sup> da produção das normas – e para a qual convergem vários métodos e diferentes conhecimentos científicos. Trata-se de uma “ciência normativa”, mas também de uma “ciência da ação”, que nos permite analisar o comportamento dos órgãos legiferantes e as características dos fatos legislativos e identificar instrumentos úteis para a prática legislativa.

Essa compreensão do fenômeno legislativo na sua totalidade é uma *primeira e inestimável* contribuição da Teoria da Legislação para uma política legislativa.

(ALMEIDA, p. 85, primeiro grifo nosso; os demais, da autora.)

Em 1986, o jurista alemão Ulrich KARPEN propôs a seguinte sistematização dos saberes no interior da legística em cinco subáreas, as quais explicamos aqui com base nos escritos de CANOTILHO (1991, p. 10-11), SOARES (2004, p. 123 *et seq.*) e ATIENZA (*op. cit.*, p. 64):

a) Ciência ou Doutrina da Legislação em sentido estrito: investiga as possibilidades e limites da elaboração racional do direito e de um tratamento científico da legislação. Ocupa-se dos problemas básicos do conceito, evolução e análise comparada das leis. Os “saberes” são produzidos pela Teoria e Filosofia do Direito, História do Direito e Direito Comparado;

b) Analítica da Legislação: estuda a lei enquanto fonte do direito, o que impacta na coerência do ordenamento jurídico e relaciona-se diretamente com

<sup>13</sup> Nesse sentido, vale conferir a distinção de ATIENZA (1997, p. 19) entre dogmática jurídica e técnica legislativa, em que o espanhol sustenta que ambas as disciplinas partem da lei preexistente (enquanto material de estudos), mas a primeira se dedica à sua interpretação e aplicação, enquanto a segunda, adiciona a esse material conhecimentos acerca das necessidades sociais, linguagem e peculiaridades jurídicas, etc., a fim de otimizar a produção de normas do legislativo e do executivo.

<sup>14</sup> Atenção a essa palavra, que remete ao fato de a legística enxergar o processo legislativo como cíclico, ao contrário da dogmática jurídica tradicional, que o vê como linear. Para a legística, a lei nunca está acabada: há que se avaliar seus efeitos e promover as modificações necessárias com base nos critérios de eficiência, efetividade e eficácia.

questões de validade, vigência, eficácia, enunciado, norma, princípios, procedimento, revogação, hierarquia, controle de constitucionalidade, publicidade, representação política, etc. A formação dos “saberes” é auxiliada pela Teoria e Metodologia do Direito, Direito Constitucional e do Direito Administrativo;

c) Tática da Legislação: trata do procedimento legislativo sob a perspectiva externa: tem em vista os órgãos e os atores que participam desse processo que culmina na lei (em sentido lato, incluindo também os atos normativos gerais e abstratos infralegais). Assim, identifica fatores que influenciam a tomada de decisão, especialmente os grupos de pressão, movimentos sociais, grupos parlamentares e a atuação do próprio Executivo. De acordo com SOARES (p. 124-125), “o procedimento legislativo é dimensionado como uma estratégia cujo fim é a edição de leis que objetivam a consecução de determinados fins.” Engloba as fases administrativa e legislativa no procedimento de elaboração dos projetos de leis, com “saberes” oriundos do Direito Administrativo e Direito Parlamentar;

d) Metodica da Legislação: trata da “projetação da lei” tendo em vista as consequências das intervenções legais, i. e., seus efeitos, que podem ser desejados ou indesejados, previstos ou imprevisos, benéficos ou maléficos, diretos ou indiretos, imediatos ou diferidos, concretos ou simbólicos, etc. Lança mão de instrumentos de avaliação e controle legislativos, antes e/ou após a entrada em vigor da lei, fazendo uso de métodos estatísticos (atuação no campo da probabilidade) e outros métodos que muitas vezes prescindem do mais elevado rigor científico, mas exigem uma racionalidade para além da mera intuição, e. g. oitiva dos interessados, afetados, especialistas, responsáveis pela implementação, dentre outros, com o fito de “excluir ou neutralizar pontos de vista unilaterais” (SOARES, p. 125). Técnicas de “projetação” para a tomada de decisão o mais objetiva possível têm sido amplamente utilizadas na iniciativa privada pelos mesmos motivos<sup>15</sup>. Esse ramo da

---

<sup>15</sup> Métodos de gerenciamento, por exemplo o PDCA (“Plan, Do, Check, Act”, traduzido para o português como Planejar, Executar, Verificar, Ajustar), criado por Walter A. Shewhart em 1939 e aperfeiçoado por Edwards Deming nos anos 1950, e que pode ser melhor conhecido em “CAMPOS, Vicente Falconi. *Gerenciamento da rotina do trabalho do dia-a-dia*. Nova Lima: INDG Tecnologia e Serviços Ltda., 8. ed. 2004”. A remissão ao PDCA é relevante porquanto guarda imensa semelhança com o procedimento metódico em etapas com o fim de melhorar a eficácia da legislação, trazido por ATIENZA (1997) e DELLEY (2004), e que parece-nos estar mais desenvolvido do ponto de vista prático do que estes últimos exatamente porque a eficácia da decisão na iniciativa privada é *conditio sine qua non* para a prosperidade e consequente perpetuação das empresas, enquanto que, no setor público, a legística ainda enfrenta muita resistência. Voltaremos a abordar o método PDCA em comparação com as ferramentas da legística mais adiante.

legística reúne os dois pontos de vista esboçados por CANOTILHO (*supra*): tanto o problema da “justiça” e “bondade” das leis, quanto seu caráter instrumental, analisando-os da perspectiva interna ao círculo normativo. Auxiliam na formação dos “saberes” a Ciência Política e a Economia.

e) Técnica da Legislação: cuida do arranjo formal dos textos desde a redação (clareza coerência, concisão, padronização terminológica) e organização interna das leis (ordem lógica), sua sistematização em face das demais normas do ordenamento jurídico (republicação, compilação, consolidação, codificação, revisão) bem como sua comunicação ao destinatários, visando a adoção de critérios para estes fins. O auxílio da linguística é evidente.

A análise de uma legislação, em vigor ou vindoura, perpassa todos esses ramos. No caso dessa dissertação, que se propõe a discutir a utilidade da regulamentação das práticas de *lobby* junto ao legislativo com vistas à produção de leis melhores, a tônica está na Tática da Legislação, muito embora a questão do processo legislativo em sentido lato (Metódica da Legislação) venha a tona, especialmente na parte em que trataremos da legislação sobre *lobby* em vigor no Québec.

A partir dessa subdivisão da legística (ou teoria ou ciência da legislação, conforme nomenclatura presente no texto citado) é possível ter ideia de que ela se desenvolve de maneira muito diferente da dogmática jurídica tradicional<sup>16</sup>. De acordo com CANOTILHO (1991, p. 11-12, grifos do autor),

O modelo de ensino ainda hoje corrente nas nossas faculdades é o do *jurista intérprete da lei*. Por outras palavras, e pondo em relevo as três dimensões da dogmática jurídica clássica:

- o *objeto* da dogmática é a lei.
- a *atividade* do jurista é a interpretação, a averiguação da *mens legis* ou *mens legislatoris*.
- os *sujeitos* destinatários dessa atividade são aqueles a quem compete aplicar o direito existente (juiz, advogado, funcionário).

As “Ciências da Legislação” operam uma substancial viragem relativamente a estas dimensões:

- o *objeto* da sua atividade não é já a lei positiva mas a *legislação* como *atividade*, o direito como instrumento de regulações sociais;
- a *atividade* a desenvolver não é a interpretação ou exegese dos textos legais, mas antes a elaboração, modificação ou eliminação das próprias leis;
- os *sujeitos* diretos dessa atividade deixam de ser os aplicadores da lei

<sup>16</sup> A expressão “dogmática jurídica” é empregada neste trabalho no sentido de “estudo doutrinário do direito” (cf. GUASTINI, 2005, p. 166 *et. seq.*), aquilo que o positivismo normativo de Hans KELSEN identificou como sendo a ciência jurídica, e que pela sua ampla influência no ocidente acabou sendo, por grande parte dos juristas, identificado como tal.

aos casos concretos para passarem a ser os políticos e os legisladores, os fazedores dos textos.

Quanto ao ensino, a dogmática imprimia também um cunho característico ao ensino do direito: pretende-se (ou pretendia-se) ensinar os juristas a aplicar o *direito posto*. Hoje, a teoria da legislação procura ensinar o jurista a pensar e fazer regulações jurídicas.

MORAND (1999b, p. 37 *et seq.*) salienta outras diferenças entre dogmática jurídica tradicional e legística. O autor enfatiza que, na dogmática, a lei goza de *racionalidade* intrínseca pressuposta do fato de ser geral, abstrata, imparcial e previsível, ainda que seja produto de uma relação de força; a aplicação do direito é racional porquanto baseada no silogismo (premissa maior – norma jurídica geral e abstrata; premissa menor – fato; conclusão – norma jurídica a ser aplicada ao caso concreto), o qual exclui [ou pretende excluir] todo ato de vontade subjetivo. Já na legística, a racionalidade é extrínseca ao conteúdo do diploma legal, e está vinculada à aptidão da lei para atender os objetivos que ela fixa, sua eficácia – o que evidencia uma racionalidade gerencial<sup>17</sup>.

Prossegue MORAND tratando do *mecanismo de controle* que garante o *respeito* às regras. Na dogmática jurídica tradicional, o respeito às regras jurídicas é verificado a partir da sua conformidade com as demais regras de hierarquia superior – habitualmente esse controle se dá pela via jurisdicional. Na legística, o respeito às de metódica legislativa é determinado por meio da avaliação legislativa, e está presente quando a lei objeto dessa avaliação se revela eficaz – tal controle em geral é feito por órgãos político-administrativos<sup>18</sup>.

Ainda, MORAND aborda os *modelos de funcionamento*, sendo que, para ele, a dogmática impõe às regras de direito um funcionamento linear, isto é, a partir das regras jurídicas gerais e abstratas se deduzem inúmeras decisões. Já a legística funciona por um modelo sistêmico, em que os efeitos de uma lei são avaliados, os aspectos negativos levantados, e então essa lei é adaptada para que se torne um instrumento mais eficaz para a realização dos seus objetivos.

Paradoxalmente, o momento de criação da norma jurídica – embora afete diretamente o ordenamento e seja por ele, inclusive, condicionado e tenha impacto na qualidade da gestão pública dentro do Estado democrático de Direito – segue, tal

---

<sup>17</sup> Muito mais desenvolvida na iniciativa privada, conforme explicado *supra*.

<sup>18</sup> A legística não propõe o abandono do controle de conformidade da norma jurídica em face daquelas de hierarquia superior, nem tampouco os modelos tradicionais de solução de antinomias. Todavia, torna evidente que tais métodos não bastam para garantir a eficácia da norma por si só ou do ordenamento, daí a introdução de regras de metódica legislativa.

como demonstrado nos tópicos anteriores, recebendo pouca atenção na formação dos juristas, e, por conseguinte, em sua atuação profissional. A elaboração das leis, em especial, e a definição de seu conteúdo continuam sendo erroneamente encaradas como momentos de decisão política, na esteira da teoria pura do direito. No máximo, percebe-se que ali existem alguns poucos condicionantes jurídicos relativos ao seu processo formal de criação (normas constitucionais que regem o processo legislativo, bem como a autoridade competente para deflagrá-lo e decidir, além das normas regimentais típicas das casas legislativas e aquelas que dizem respeito à publicidade), deixando de lado os condicionantes jurídico-materiais: a Constituição, com seus princípios jurídicos, suas cláusulas pétreas, normas programáticas, além das normas de eficácia contida e limitada<sup>19</sup>; os princípios gerais do direito; os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário<sup>20</sup>; as demais normas jurídicas que se relacionam com a nova norma e a questão da coerência do ordenamento; a necessidade de se “colmatar as lacunas ou corrigir os defeitos identificados na legislação em vigor”<sup>21</sup> (MENDES, 2007, p.1); e o próprio Estado democrático de Direito, que traz consigo tanto o dever de agir com eficácia – no caso, criar normas que propiciem o atingimento da finalidade a que se destinam (MENDES, *op. cit.*, p.2) –, quanto a obrigação, imputada a todas as autoridades públicas com poder decisório, de justificar suas escolhas, que são realizadas sempre em nome do povo. MENDES (*op. cit.*, p.3) enfatiza ainda que

“o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar.”

Assim, leis em sentido estrito densificam a disciplina jurídica para o exercício de direitos e obrigações constitucionais, assim como atos normativos infralegais regulamentam esse mesmo exercício.

Essa maneira de lidar com a criação do direito, como algo que não diz respeito a ele próprio, revela-se incoerente, insatisfatória e ultrapassada, pois, conforme é possível observar, a atividade de elaboração normativa vem

---

<sup>19</sup> Essas últimas são, verdadeiramente, condicionantes positivos ao legislador, isto é, criam um dever de legislar. As ações constitucionais “Mandado de Injunção” (CRFB, art. 5º, LXXI) e “Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão” (CRFB, art. 103, § 2º) se prestam especialmente a declarar a mora legislativa na hipótese em que o legislador, desobedecendo a comando constitucional, não edita lei que regulamente o exercício do direito previsto na Constituição.

<sup>20</sup> Também podem gerar obrigação de legislar.

<sup>21</sup> Também podem gerar obrigação de legislar.



acompanhada sempre da interpretação e da aplicação de outras normas já existentes (cf. ATIENZA, *op. cit.* p. 20), haja vista que o ordenamento é um sistema. Ela fez sentido naquele determinado momento histórico em que o direito precisava firmar sua autonomia científica diante das ciências sociais, todavia, em face do Estado democrático de Direito não encontra mais guarida.

O professor da área de legística na Universidade Paris II, Jacques CHEVALLIER, assim sintetiza o pensamento que informa os estudos nessa seara:

O direito não é mais que um *instrumento*, que não tem valor em si, mas somente em função dos *resultados* que permite obter: *a eficácia se torna a condição e a garantia de sua legitimidade*.  
(CHEVALLIER, 1989, p. 19. Grifos do autor.)

Esse entendimento encontra ressonância na obra de MONTESQUIEU:

É verdade que nas democracias o povo parece fazer aquilo que quer; mas a liberdade política não consiste em se fazer aquilo que se quer. Em um Estado, isto é, em uma sociedade onde existem leis, a liberdade não pode consistir senão em poder fazer o que se deve querer, e em não ser constrangido a fazer o que não se deve desejar. Deve-se sempre ter em vista o que é a independência e o que é a liberdade. Esta última é o direito de fazer tudo aquilo que as leis facultam; *se um cidadão pudesse fazer tudo o que elas proíbem, não teria mais liberdade, uma vez que os outros teriam também esse poder*.  
(MONTESQUIEU, 2002, p. 164. Grifo nosso.)

Na mesma senda, o professor da Universidade de Leiden, Wim VOERMANS, abriu workshop intitulado “Qualidade da Legislação e Regulação”<sup>22</sup>, realizado no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, e destinado a servidores públicos federais, tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo, a maioria com graduação em direito, com a seguinte frase:

Ineffective legislation is no legislation at all<sup>23</sup>.

A palavra *ineffective* pode ser traduzida tanto por *inefetiva* (no sentido de não ser capaz de alterar o sinal de conduta do destinatário da norma) quanto por *ineficaz* (no sentido de não propiciar o efeito desejado). Assim, o elemento de eficácia é chave dentro da legística, enquanto disciplina destinada à expor os conhecimentos e métodos que podem ser colocados a serviço da formação da legislação, englobando aí todo ato geral e abstrato que emana dos poderes públicos

---

<sup>22</sup> Curso proferido pelo Prof. Wim VOERMANS, intitulado Qualidade da Legislação e da Regulação, e realizado entre os dias 25, 26 e 27 de setembro na sede do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em Brasília.

<sup>23</sup> A tradução pode tanto ser “Legislação inefetiva não é legislação” quanto “Legislação ineficaz não é legislação”, sendo que ambos os significados encontram suporte na legística.

(MORAND, 1999b, p. 18).

A cisão operada pela dogmática tradicional, legada pela escola da exegese e pelos positivistas normativistas, entre a criação do direito e sua aplicação, bem como a tentativa frustrada deste último de afastar o direito dos fatos, fez com que se tornasse cada vez menos óbvio o papel instrumental das normas jurídicas, e o reconhecimento de que essas derivam da vontade humana. Na prática, isso resultou em juristas formados para não questionar o conteúdo e a finalidade das leis.

## **2.2 A racionalidade legislativa.**

O direito é indissociável da política porque, enquanto “artefato”, está a serviço da sociedade e dos fins almejados por ela. O conteúdo das normas jurídicas será sempre fruto de uma escolha, que, no Estado democrático de Direito, é balizada pelos mandamentos constitucionais – os quais têm caráter jurídico. A discricionariedade do legislador no que se refere às escolhas políticas entre legislar ou não, em que momento, e ainda quanto ao próprio conteúdo dessa lei é, deste modo, limitada pelo direito. Portanto, a elaboração normativa, especialmente no que se refere à criação das leis, é um fazer tanto político quanto jurídico.

O movimento de afirmação da ciência do direito buscava conferir ao fazer jurídico (precipuaemente interpretação e aplicação do direito), uma dimensão racional. Conforme já demonstrado, e a despeito de seus méritos, esse movimento fracassou ao negligenciar a dimensão criativa do direito, ao tentar equiparar o fazer jurídico ao fazer das ciências naturais e ao tentar afastá-lo das dimensões de fato e valor.

No que se refere à elaboração das leis, por outro lado, e em conformidade com o que preconiza a legística, ATIENZA (*op. cit.* p. 27-40 e p. 54) identifica cinco níveis de racionalidade legislativa, quatro dos quais podem ser otimizados por meio de técnicas fornecidas pela teoria da legislação, conforme exposto a seguir:

**Tabela 1 – Racionalidades legislativas (Atienza)**

	<b>R1 - Comunicativa ou linguística</b>	<b>R2 - Jurídico-formal</b>	<b>R3 - Pragmática</b>	<b>R4 - Teleológica</b>	<b>R5 - Ética</b>
<b>Critério de racionalidade</b>	Capacidade de o receptor transmitir a mensagem (lei) com fluidez ao receptor. A lei é irracional se fracassa como ato de comunicação (as leis não costumam ser plenamente racionais neste primeiro nível).	Inserção harmoniosa da lei no sistema jurídico. A lei é irracional se contribui para erodir a estrutura do ordenamento: 1) não respeita critérios estabelecidos pelo ordenamento de que fará parte; ou 2) incorre em lacunas, contradições, contraria princípios ou afeta negativamente o direito já estabelecido (o problema das derrogações e remissões). R2 é basicamente a racionalidade da dogmática tradicional.	Adequação da conduta dos destinatários ao prescrito na lei. A lei é irracional se, e na medida em que, fracassa em seu propósito de influir no comportamento humano. Isso pode decorrer de fatores subjetivos (falta de motivação por parte dos destinatários) ou de fatores objetivos (falta de cobertura financeira, administrativa, etc.).	Capacidade da lei de alcançar os fins sociais perseguidos. A lei é irracional se, e na medida em que, não produz efeitos, ou produz efeitos não previstos e que não podem ser considerados desejados ou desejáveis.	As condutas prescritas e os fins da lei pressupõem valores suscetíveis de justificação ética. Uma lei é irracional se não está justificada eticamente (seja porque quem a editou carece de legitimação ética, porque prescreve comportamentos imorais, ou porque persegue fins ilegítimos). A racionalidade ética é a única que não conta com técnica ou procedimento para maximizá-la.
<b>Editor e destinatário</b>	O editor (emissor) não é apenas o editor formal (o parlamento), mas também, sobretudo, o redator da mensagem (o <i>draftsman</i> ). O destinatário (receptor) da informação pode não ser o destinatário formal da norma, mas o agente que deve aplicá-la.	O editor e o destinatário das leis são os órgãos e os indivíduos designados como tais pelo ordenamento jurídico.	O editor é essencialmente o soberano político, isto é, aquele que tem o poder para ser obedecido (e não apenas para ditar normas formalmente válidas). Os destinatários são aqueles a quem a lei se dirige (cidadãos e agentes públicos).	O editor é o portador de interesses sociais (particular ou grupo de pressão) que visa que tais interesses se traduzam em leis. Os destinatários são todos os afetados pela lei/regulação de interesse ou necessidade social.	O editor é quem está legitimado, dentro de certas circunstâncias, para exercer poder normativo sobre outros. O problema essencial dos destinatários é, portanto, determinar quando existe obrigação ética de obedecer às leis.
<b>Conhecimentos</b>	Linguística, lógica, informática, psicologia cognitiva.	Teoria do direito, dogmática jurídica, direito comparado, lógica jurídica.	Ciência política, psicologia e sociologia.	Sociologia da organização, análise econômica do direito, sociologia do direito, teorias de implementação, etc.	Filosofia do direito, da moral e da política, dentre outras disciplinas que exercem papel auxiliar (p. ex.: sociologia).
<b>Como vê o sistema jurídico</b>	Sistema de informação. Trata-se de um conjunto de enunciados estabelecidos e organizados a partir de um código comum ao emissor e ao receptor (linguagem) e dos canais que asseguram a transmissão das mensagens (as leis).	Conjunto de normas (em sentido amplo) validamente estabelecidas e estruturadas em um sistema.	Conjunto de normas eficazes, ou, da mesma forma, um conjunto de comportamentos, de atos.	Meio para a realização de fins sociais.	Conjunto de normas, comportamentos e instituições avaliáveis a partir de um determinado sistema ético.
<b>Fim da atividade legislativa</b>	Comunicação fluida das mensagens normativas. Clareza e precisão.	Sistematicidade (ausência de lacunas, contradições e redundâncias).	Conseguir que as leis sejam obedecidas; que as leis não sejam apenas enunciados linguísticos, mas também "direito em ação".	Cumprimento dos fins sociais (eficiência econômica, aumento ou diminuição da proteção social, redistribuição da riqueza, redução do desemprego, manutenção de vantagens políticas ou econômicas, etc.).	Varia naturalmente conforme o sistema ético que se tome por referência, ainda que se possa dizer que são os de liberdade, igualdade e justiça.
<b>Valor</b>	Comunicação (instrumental). A transparência comunicativa só vale em função de valores encontrados em outros níveis de racionalidade.	Segurança jurídica, previsibilidade das condutas humanas e suas consequências – valor graduável em face de outros valores, como liberdade e igualdade.	Manutenção da ordem, observância – valor que também não é absoluto, pena de deformação ideológica.	Realizar fins sociais – a justificação última dos fins só pode ser ética. Verificar se os fins perseguidos pelo direito são aqueles que se deveria perseguir (R5).	Os valores éticos são as ideias (organizadas em teorias éticas) que permitem justificar os fins escolhidos.

À legística interessam especialmente os quatro primeiros tipos de racionalidade, porquanto impactam na capacidade da legislação de atingir os objetivos que lhe informam. O reconhecimento do direito como instrumento, contudo, não afasta qualquer discussão acerca de sua utilização ética, muito embora o atingimento de R5 não conte com uma técnica específica. No entanto, uma análise de eficiência da legislação perpassa a discussão acerca dos valores éticos que justificam os meios e os fins escolhidos. É isso o que se pode extrair dos escritos de MADER (1991, p. 46 *et. seq.*), para quem a eficiência consiste na comparação dos meios investidos no cumprimento do disposto na norma com os resultados obtidos. Não se trata exclusivamente de investimentos econômicos, mas também de tempo, custos sociais, etc. A norma eficiente é aquela que, na comparação entre os dois fatores, obtém a melhor relação. Assim, nem sempre a norma menos onerosa do ponto de vista econômico-financeiro será a mais eficiente.

A dogmática jurídica tradicional, por sua vez, interessa-se precipuamente pela racionalidade de tipo jurídico-formal (R2). Esta última racionalidade, portanto, não é negligenciada pela legística – ao contrário, é exaltada, mas deixa de ser a única –, e é exatamente o domínio dela pelos juristas que os qualifica a participar do processo de criação do direito. Assim é que a legística permanece dentro da ciência do direito, e, embora dialogue com outros ramos, tal como já abordado, especialmente a ciência política, a economia, etc.

### **2.3 Estática legislativa.**

O mestre espanhol prossegue em seu trabalho, e elucida as relações estáticas entre os diferentes tipos de racionalidade (*op. cit.*, p. 58-63.):

**Tabela 2 – Estática legislativa (Atienza)**

R2 - Jurídico-formal	R3 - Pragmática	R4 - Teleológica	R5 - Ética	
Não parece haver conflito entre R1 e R2 (os fins de precisão e sistematicidade são compatíveis e exigem-se reciprocamente).	O conflito decorre de legislação simbólica (leis feitas para não serem cumpridas ou não produzirem os efeitos declarados). Assim, R1 se subordina a R3/R4, de forma que tanto a clareza quanto a sua falta podem ser meios para o atingimento da racionalidade pragmática ou teleológica.		Conflitos excepcionais. Podem ocorrer, p. ex., quando se confere ampla discricionariedade ao aplicador (para exercício da equidade) e se recorre para isso a padrões ou princípios que, naturalmente, são formulados em forma linguisticamente imprecisa.	R1 - Comunicativa ou linguística
	Relação de independência. Pode haver R2 sem R3 e vice-versa.	Relação de oposição. R2 está para o jurista dogmático como R4 está para o não dogmático. Por vezes, a norma é feita por profissionais sem formação jurídica (>R4), mas em sua aplicação atuam juristas (>R2) que evidenciam problemas de racionalidade jurídico-formal e lhe negam eficácia.	Contraposição entre segurança e justiça. O conflito ocorre tanto no plano da interpretação/aplicação do direito quanto no plano da sua produção. A sistematicidade de uma lei lhe confere previsibilidade, segurança, mas não assegura necessariamente a realização de valores.	R2 - Jurídico-formal
		Implicações mútuas. R4 não é mera continuidade de R3. Uma lei que contemple R3 pode não contemplar R4. Porém, uma lei que não contemple R3 pode contemplar R4 quando produz efeitos previstos pelo editor, ou, ao menos, efeitos desejáveis.	A observância do direito ou a realização dos objetivos sociais estabelecidos é independente de sua justificação moral. Não há técnicas que conduzam à realização de valores por meio das leis, mas há técnicas que conduzem às racionalidades R1-R4. Por outro lado, a concepção ética que se escolhe determina o emprego das técnicas legislativas e o desenvolvimento do próprio processo de legislação, enquanto que a ética estabelece os limites (positivos e sobretudo negativos) de seu funcionamento.	R3 - Pragmática R4 - Teleológica

O mérito da tabela acima consiste em evidenciar os conflitos enfrentados por aquele que elabora o texto legislativo (também chamado *legista*, cf. ALMEIDA, 2005), tendo em vista os enfoques dados pelos diferentes tipos de racionalidade.

Chamamos atenção para os seguintes conflitos: R1 x R3/R4 e R2 x R4.

### 2.3.1 R1 x R3/R4.

As racionalidades pragmática (R3) e teleológica (R4) estão diretamente relacionadas com os critérios de efetividade e eficácia, empregados na avaliação legislativa em sede da legística, tal como sintetizados por MADER (1991, p. 46 *et. seq.*):

a) Efetividade: segundo este critério, é possível evidenciar se os destinatários da norma legal agem em conformidade com o que ela preceitua ou não. Trata-se de critério que identifica o grau de força vinculante da norma. A lei efetiva é a lei que “pega”, isto é, aquela que é observada por aqueles que devem aplicá-la, aquela que é capaz de influenciar os comportamentos dos seus destinatários;

b) Eficácia: tem por escopo identificar se o objetivo almejado pelo legislador quando da edição da norma é alcançado. Apesar da influência de vários fatores, os quais devem ser considerados no momento da feitura da lei, a capacidade da norma em produzir os efeitos que lhe motivaram consiste mesmo em fundamento de sua legitimidade. Isso porque as normas emanadas do Estado têm por fim fazer cumprir determinada política pública. O fracasso na consecução de seus objetivos gera insegurança jurídica, o que abala a confiança da sociedade no Estado.

ATIENZA salienta que o conflito entre uma comunicação fluida operada via texto de lei, com a clareza e precisão preconizadas em R1, e a efetividade e eficácia que decorrem de R3 e R4 somente terá lugar se o real objetivo por detrás da lei for em verdade sua ineficiência e/ou ineficácia.

Deste modo, o descumprimento da norma legal, que frequentemente leva à não produção dos efeitos declarados, é o que interessa ao legislador. A maneira mais simples e direta de fazer com que uma norma não seja cumprida, isto é, que essa norma não altere o sinal da conduta dos destinatários, é torná-la ininteligível. No entanto, a existência desse conflito revela um interesse espúrio: o processo legislativo é deflagrado sob um determinado pretexto, que, contudo, não coincide com a real intenção do deflagrador; esta, por sua vez, fica oculta, e portanto não pode ser controlada pelos demais atores desse processo (inviabilidade de *accountability*).

Uma baixa racionalidade comunicativa leva (ou deveria levar) a uma baixa

racionalidade pragmática, e, por conseguinte, a uma baixa racionalidade teleológica. Em regra, essas variáveis estão em relação direta. Mas, no caso de o objetivo declarado ser a antítese do objetivo oculto, a baixa racionalidade comunicativa pode levar a alta racionalidade pragmática e teleológica, do ponto de vista da estratégia utilizada (legislação simbólica). O déficit democrático, no entanto, é evidente.

Sobre esse assunto, o economista norte americano Robert HIGGS (2013) alerta para o fato de que “todas as políticas governamentais são bem sucedidas no longo prazo”. De acordo com HIGGS, diz-se que determinada política pública fracassou por não ter gerado o objetivo declarado. O equívoco nessa análise, segundo ele, está exatamente em levar a sério os objetivos anunciados pelo governo (em sentido amplo) para uma dada política. Afinal, sempre que uma política pública é implantada, determinados grupos são beneficiados (seja via aumento de riqueza ou por outro meio) – e este é o real objetivo, oculto atrás de um discurso que em regra se ampara “no bem da nação”. Enuncia o autor:

Um teste [...] simples e eficaz pode ser proposto para determinar se uma política aparentemente fracassada é na realidade um sucesso para os manda-chuvas da classe política. Este teste requer apenas que perguntemos: “Tal política continua vigente?” Se a resposta for sim, podemos estar certos de que ela continua servindo aos interesses daqueles que realmente são decisivos em determinar os tipos de política que o governo estabelece e implementa.

Hoje, como ontem, “políticas que não deram certo” são um mito. Se uma determinada política continua vigorando além do curto prazo, então esteja certo de que ela atendeu exatamente aos reais objetivos buscados.

HIGGS não ignora que, além da má-fé e da irresponsabilidade dos agentes públicos, uma política pública pode falhar em decorrência de outros fatores, alguns dos quais ele mesmo elenca:

ela pode estar baseada em informações incorretas ou insuficientes; ela pode gerar consequências não-esperadas; ela pode receber financiamento inadequado para sua implantação; ela pode estar baseada em uma teoria equivocada ou em uma interpretação errada de algum fato histórico.

Todavia, não há como negligenciar, em face da legística (especialmente em face das ferramentas de avaliação legislativa esboçados pela metódica da legislação), seu argumento de que, uma vez verificada a incapacidade de dada política pública atingir seus objetivos, ela continue vigorando sem que seja revista.

Nesse aspecto, importa destacar que só é possível avaliar eficácia da legislação se os objetivos que motivaram sua feitura se fizerem, de maneira transparente, presentes no debate. Não se trata, como se pensava no passado, de se tentar atingir, por meio da interpretação, a vontade da lei ou do legislador, mas

em trazer à baila os argumentos que de fato estiveram presentes na fase pré-legislativa e que motivaram a deliberação acerca do conteúdo da lei em um determinado sentido, em detrimento de outros possíveis. Embora a ideia de que um documento oficial diferente da lei venha a dirigir sua interpretação possa parecer estranha ao jurista de formação tradicional, instrumento dessa natureza vem sendo utilizado no Canadá e tem servido como subsídio extrínseco à interpretação de regulamentos administrativos, inclusive por parte do judiciário. É o Relatório de Análise de Impacto na Regulação (RIAS – Regulatory Impact Analysis Statement)<sup>24</sup>, que sintetiza a avaliação legislativa prospectiva de certos tipos de regulação (contém descrição do problema, objetivos, por que motivos foram refutados outros instrumentos de ação pública, análise custo benefício, impactos previstos sobre determinados grupos, quem foi consultado e de acordo com que mecanismos, instrumentos a serem usados adicionalmente para garantir sua execução e penalidades para seu descumprimento). O RIAS é utilizado desde 1986 pela administração pública federal, e publicado no *Canada Gazette* para dar conhecimento e permitir comentários das partes interessadas, com fulcro nos princípios de “responsabilidade” (*accountability*) e “transparência”.

De fato, conforme já salientado, R1, R3 e R4 não deveriam estar em conflito. No que concerne à comunicação legislativa, cumpre fazer algumas notas<sup>25</sup>.

A comunicação legislativa é espécie da comunicação humana e deve ser considerada sob a perspectiva da racionalidade da legislação (racionalidade comunicativa – R1). Ela possui diversos fatores em comum com qualquer forma de comunicação. FERRAZ JÚNIOR (1997, p.3), ao tratar das peculiaridades da comunicação em âmbito jurídico – não apenas na esfera legislativa – traça diversas considerações importantes a respeito da comunicação em geral.

O autor observa que

O discurso é um ato entre homens e deve ser concebido como uma *ação linguística*, isto é, ação dirigida a outros homens, em oposição ao mero agir. Mais do que isso, trata-se de uma ação que *apela* ao entendimento de outrem, sendo esta a sua finalidade primordial.

---

<sup>24</sup> Cf. relatório por France HOULE (2006), professora da faculdade de direito da Universidade de Montreal.

<sup>25</sup> Essas notas sobre comunicação legislativa que faremos nos próximos parágrafos já constavam do nosso Trabalho de Conclusão do Curso de Direito (graduação), redigido no ano de 2009 e não publicado. Como naquela ocasião julgamos ter exposto essa parte com muita clareza, baseada nos diagramas de comunicação legislativa de MORAND, julgamos conveniente trazê-la a esta dissertação, conciliando-a com a teoria das racionalidades legislativas de ATIENZA.



(Grifos do autor.)

Assim, são elementos do discurso o orador, o ouvinte e o objeto da discussão. É interessante notar como o jurista caracteriza cada um desses elementos (idem, p. 9):

O orador é aquele cuja ação linguística se apresenta com pretensão de autoridade. Esta repousa na compreensibilidade da ação, ou seja, na possibilidade de ser ela apreendida e repetida. *Uma ação não compreensível resente-se de autoridade, o que pode ser medido no sucesso ou no fracasso da aprendizagem por parte do ouvinte.*

[...]

O ouvinte pode ser entendido como aquele ao qual se dirige a ação linguística do orador, [...] sendo aquele do qual se espera uma reação à argumentação do orador.

[...]

O objeto da discussão é aquilo que se diz, ou seja, uma ação linguística que deve ser compreendida.

(Grifo nosso).

FERRAZ JÚNIOR relaciona aí, portanto, as racionalidades comunicativa (R1) e pragmática (R3). Na comunicação legislativa estão presentes os elementos acima mencionados. Portanto, o jurista defende que:

não é possível isolar a norma como discurso do discurso de quem a produz e de quem a recebe. Em outras palavras, não é possível, do ângulo da pragmática do discurso, ver a norma como uma entidade a se, separada de uma situação comunicativa.

Não é este, entretanto, o ponto de vista tradicional da doutrina jurídica. Esta costuma ver a norma como um *imperativo acabado e dado* antes do caso concreto ao qual ela se aplica.

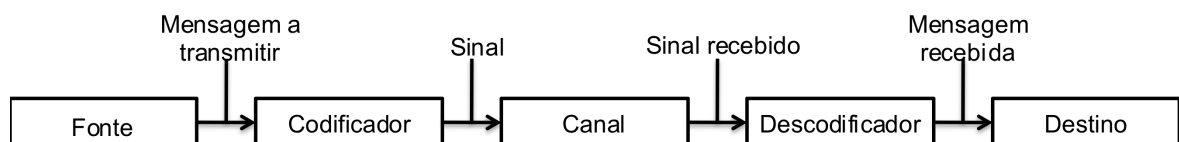
(Idem. p. 105 *et. seq.* Grifo do autor.)

FERRAZ JÚNIOR (p. 116) acaba por corroborar nossas assertivas, no sentido de que a norma ininteligível é ineficaz (R1 em relação a R4, passando por R3), e por isso carece de autoridade; as normas jurídicas visam a influenciar o comportamento dos destinatários; e, enfim, a comunicação é meio de perpetuação do conteúdo da norma, e por isso pode afetá-lo. Ressalta ainda que, uma vez residindo a autoridade da norma na possibilidade de ser apreendida e repetida, mesmo o monólogo – que, pode-se entender, consiste no fato de que a norma emana da autoridade estatal, sem que o destinatário tenha oportunidade de manifestar-se sobre ela quando já positivada – ocorre numa situação comunicativa. Consequentemente, ainda que as normas jurídicas representem, num primeiro momento, estruturas monológicas, porquanto impõem comportamentos, exigindo obediência, há que se operar o diálogo na medida em que o direito deve oferecer razões aos destinatários para que observem aquilo que se estabelece – justificação. Trata-se, pois, de um discurso fundamentante.

A comunicação do conteúdo dos atos normativos aos destinatários deve ocorrer em dois momentos do ciclo normativo, quais sejam: quando de sua produção ou após sua entrada em vigor. Em regra, este último momento é o mais prestigiado pela doutrina, pelas razões aqui já apontadas. Não obstante, veremos a seguir como a comunicação pode ser muito mais efetiva, contribuindo para a observância das normas, se tiver lugar no momento de sua elaboração.

MORAND (1994, p. 20), ao tratar das peculiaridades da comunicação legislativa, utiliza o esquema proposto por SPERBER e WILSON, em 1989, aplicável à comunicação em geral:

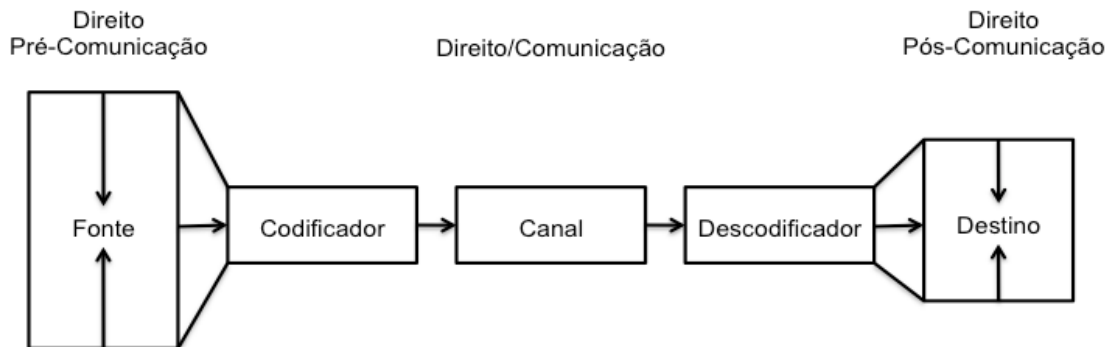
**Figura 1 – Comunicação legislativa (Sperber e Wilson, 1989)**



O esquema acima contém os componentes da comunicação enunciados por FERRAZ JÚNIOR, a saber: o orador (fonte: legislador); o ouvinte (destino: aplicador) e o objeto da discussão (mensagem: norma jurídica). Também evidencia outros elementos: o canal (o veículo que leva a mensagem da fonte ao destino), que, no nosso caso é o texto da norma; e o codificador/descodificador, que é a transcrição da mensagem em texto – sinal/a tradução do texto em mensagem – sinal recebido.

Ainda que represente avanços, o diagrama acima não ilustra fielmente a comunicação legislativa, sendo que, para tanto, MORAND (*op. cit.*, p. 22) propõe seu próprio esquema:

**Figura 2 – Comunicação legislativa (Morand, 1994)**



Com esse novo olhar sobre a comunicação legislativa, MORAND pretende explicitar que:

As ideias normativas que foram condensadas para passar através do estreito canal do texto legal se dilatam e expandem de certo modo no quadro da interpretação.  
(Idem.)

O suíço explica que isso ocorre porque do processo de comunicação legislativa participam não emissores e receptores individuais, porém grupos organizados. Se de um lado, diversos grupos de interesse procuram influenciar a elaboração das normas, atuando na produção da mensagem – grupos estes frequentemente defensores de interesses antagônicos, que dificilmente podem ser concentrados em um mesmo texto legal, a não ser que se opte por adotar termos vagos, ambíguos, e assim *forjar um consenso*, dando margem a diversas interpretações –, de outro, também são variados os sujeitos que irão aplicar essas normas: particulares, empresas e autoridades.

Obviamente, a dilatação das ideias, quando da decodificação da mensagem no destino, decorre sobretudo da margem deixada para a interpretação. Isso não quer dizer, como ingenuamente se poderia pensar, que a concisão e a clareza empregadas quando da redação das leis é capaz de eliminar a atividade interpretativa – haja vista que todo conhecimento humano resulta de um processo de interpretação, que permite ao indivíduo compreender uma realidade conceitual ou normativa. Ao contrário, nos permite inferir que, por vezes, a dubiedade da norma é proposital. E é exatamente aí que a margem de interpretação do direito positivo pode ser reduzida, em prol do ideal de segurança jurídica e de uma legislação racional: normas mais claras geram menos encargos de tempo e dinheiro, e raramente culminam em conflitos que congestionam o Poder Judiciário. A norma

clara, certa, é de mais fácil aplicação, em especial para os particulares, que *não podem escusar-se de cumprir a lei, alegando que não a conhecem*<sup>26</sup>.

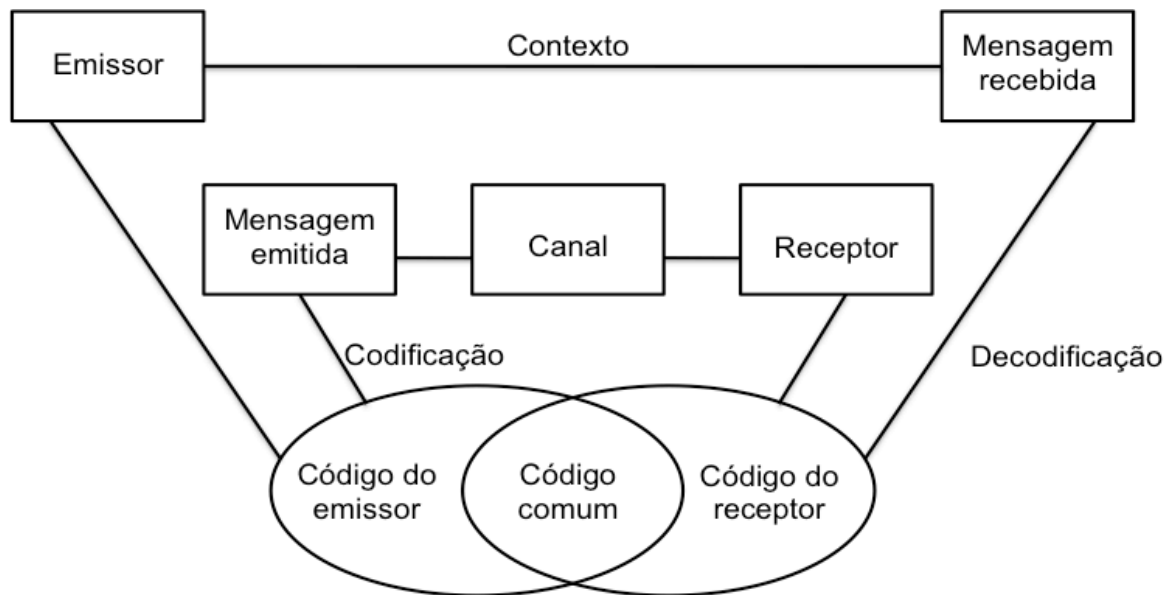
Além disso, na prática o emprego proposital da “linguagem esotérica”, com vistas a postergar a solução de uma controvérsia entre os grupos de pressão, deixando tal tarefa para o Poder Judiciário, não funciona. Conforme sustenta FAILLACE NETO (2009, p. 206 *et. seq.*), que é Advogado da União e assessor especial da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, essa negativa do legislador de fazer opção política num ou noutro sentido acarreta grande insegurança jurídica, porquanto possivelmente os casos concretos que envolvam a aplicação do mesmo dispositivo normativo serão decididos de maneiras distintas. Some-se a isso o fato de que a linguagem hermética utilizada com o escopo de dar pouca visibilidade a uma alteração legislativa – em geral impopular – faz com que a norma possua legitimidade duvidosa. Por fim, ressalta o especialista, ou a manobra é descoberta, ou o aplicador atribui outro sentido ao termo, diferente do [declaradamente] almejado pelo legislador, podendo o dispositivo tornar-se inaplicável.

A despeito dessas duas representações da comunicação legislativa por nós colacionadas, MORAND entendeu que tais modelos não a representavam por completo. Isso porque tais diagramas apenas permitem ter uma visão linear da comunicação do conteúdo das normas pelo Estado aos cidadãos. Nessa perspectiva, a comunicação legislativa aproxima-se de um monólogo, ainda que conforme o ensinamento de FERRAZ JÚNIOR, não haja, nesses casos, um monólogo perfeito, porquanto a norma posta guarda em seu âmago a estrutura dialógica quando visa a convencer o destinatário a modificar seu comportamento. Não obstante, os esquemas *supra* não comportam a visualização do diálogo que pode existir no momento da feitura das leis. Em vista disso é que, alguns anos depois, MORAND (1999, p. 19) propôs um novo diagrama da comunicação legislativa:

---

<sup>26</sup> Lei de introdução às normas do direito brasileiro (decreto-lei 4.657/1942), art. 3º.

**Figura 3 – Comunicação legislativa (Morand, 1999)**



O diagrama acima fornece uma visão cíclica do processo de comunicação legislativa, que coincide com o ciclo normativo: definição do problema a ser objeto da legislação, elaboração da lei, entrada em vigor, aplicação e possível retorno à legislação. Em cada uma dessas fases há comunicação entre o Estado e a sociedade, destinatária do direito positivo. Dessa forma, este é o único dentre os três modelos apresentados que contempla a comunicação legislativa nos dois momentos abordados.

Várias considerações sobre a representação acima merecem ser tecidas. A primeira delas é que, muito embora quando da elaboração ainda não se tenha uma lei, o diálogo implementado no bojo de sua elaboração pode ser bastante esclarecedor para os receptores/destinatários do comando que, quando positivada, a norma fixará.

Tem-se aqui o emissor (legislador); o receptor (destinatário); a mensagem (o conteúdo da norma); o código (a língua); e o canal (o texto da norma). Conforme observamos, o código do emissor pode não ser o mesmo que o do receptor, isto é, a linguagem utilizada por um pode não ser inteligível para o outro. Todavia, eles compartilham (ou deveriam compartilhar, para uma comunicação possível) também um código comum. Da mesma forma, o contexto de um e de outro pode ser distinto.

Quanto maior a diferença de contexto entre emissor e receptor, mais difícil será para aquele emitir comandos factíveis, que influenciem de fato o comportamento deste.

Igualmente, quanto menor o código comum entre os participantes do discurso normativo, menos inteligível ao receptor será a norma emanada do emissor. A decodificação tenderá a ser imperfeita, e a mensagem recebida pode não coincidir com a mensagem emitida.

A aproximação entre emissor e receptor deve ocorrer em várias dimensões e, quando da elaboração da norma, os interessados e diretamente atingidos tem o condão de aproximar os contextos dos emissores e dos receptores. Afinal de contas, estes também têm contribuições valiosas a oferecer, que podem culminar em leis mais adequadas e aptas a produzir os efeitos almejados, afastando consequências indesejáveis e que, para o legislador, por si só, seriam imprevisíveis.

Quando os receptores participam da elaboração das normas, atuam também como emissores. E assim o comando torna-se, para eles, plenamente inteligível, enquanto que, no que concerne à observância, estes se identificam com os preceitos normativos, o que lhes acarreta um sentimento de “pertença” e de responsabilidade pela sua efetivação. É o ápice da soberania popular, da autonomia dos indivíduos, e do exercício da cidadania.

Além do contexto, a participação popular pode ampliar o código comum, introduzindo a linguagem do emissor ao receptor e vice-versa. Isso contribui para a melhor compreensão dos comandos normativos por parte dos destinatários, assegurando que a mensagem recebida seja, se não equivalente, o mais próxima possível da mensagem emitida.<sup>27</sup>

Ademais, a argumentação encetada entre os atores do discurso faz com que o receptor/destinatário da norma tenha conhecimento dos motivos pelos quais uma determinada possibilidade de regulamentação foi preterida em favor de outra. Compreendendo as razões que levaram o legislador a decidir por uma dentre as várias opções possíveis, o destinatário tende a aderir ao comando normativo,

---

<sup>27</sup> Este é o caso da elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Há alguns anos a ALMG decidiu realizar audiências públicas para a preparação do PPAG. Porém, por se tratar de uma norma orçamentária, que exige a utilização de linguagem técnica – demasiado complexa para a maior parte dos participantes, os leigos daquela casa legislativa perceberam que a participação estava prejudicada. Assim, passaram a oferecer cursos de capacitação aos interessados, antes das audiências públicas, para que estes pudessem conhecer o vocabulário e a linguagem típicas do orçamento. Os próprios leigos relataram a melhoria na qualidade da participação da sociedade civil após esse treinamento, que de fato aproxima os códigos de uma e de outra parte.

sentindo-se racionalmente persuadido a aceitá-lo – ao contrário da coação, que proporciona o respeito às normas por medo da sanção.

Em síntese, do ponto de vista da legística formal, a norma jurídica fruto de negociação entre os cidadãos e governantes, cuja produção passa por um processo de argumentação é mais bem aceita, isto é, possui maior força vinculante. Ao dialogarem, Estado e sociedade passam a compartilhar um código comum, isto é, “falam a mesma língua”. Há uma via de mão-dupla, que rompe com o modelo comunicativo atual em que somente o Estado emite informações, enquanto que os cidadãos as “consomem”. No ambiente de participação, ambos atuam como emissores e receptores. Esta troca de papéis aduz à melhor compreensão do contexto por parte dos envolvidos, o que é essencial para a definição do problema a ser solucionado com a criação da lei. A inclusão dos receptores no discurso, por seu turno, faz com que os cidadãos se reconheçam na norma, aceitem-na como sua, entendam seu conteúdo<sup>28</sup>, interiorizem-na e por isso a respeitem.

### **2.3.2 R2 x R4.**

A oposição trazida a tona por ATIENZA entre a racionalidade jurídico-formal e a racionalidade teleológica aponta para a necessidade de qualificar aqueles que elaboram a norma (os leigos, mas também os legisladores). O produto da elaboração normativa é um texto (canal) que veicula a norma jurídica. Sendo assim, imprescindível que o profissional responsável por sua formação tenha o conhecimento jurídico necessário para bem enquadrá-lo no ordenamento jurídico, zelando por sua coerência, respeitando os trâmites prescritos e atribuindo-lhe a hierarquia e a densidade necessárias à sua eficácia.

## **2.4 Dinâmica legislativa.**

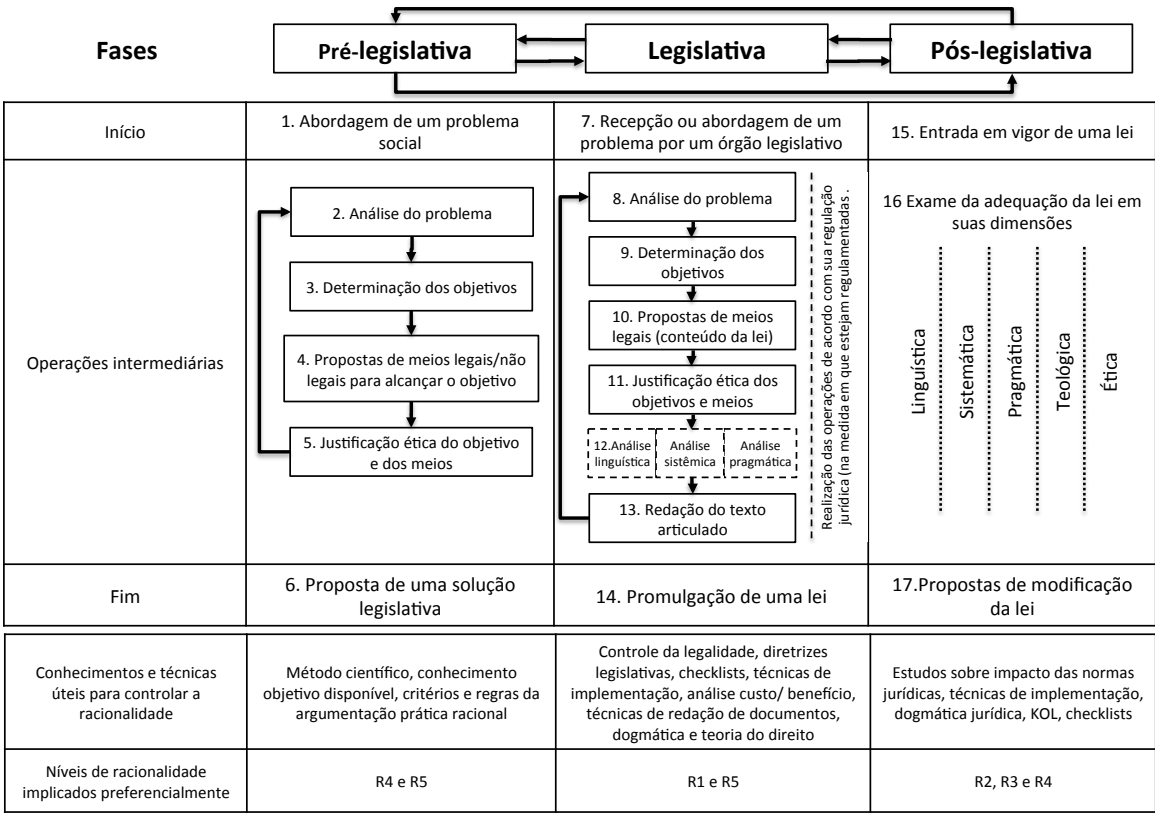
Retomando a divisão em ramos da teoria ou ciência da legislação proposta por KARPEN e já mencionada acima, ATIENZA (*op. cit.* p. 64 *et. seq.*) ressalta que do ponto de vista da metódica da legislação o processo da legislação é

---

<sup>28</sup> Em verdade, o Estado mostra-se fracassado em termos de comunicação com os cidadãos, de forma que mesmo pessoas consideradas formalmente letradas não conseguem compreender o conteúdo dos comandos normativos. E aí fica em xeque a presunção de que todos conhecem as leis.

um processo decisório. Ele propõe o seguinte diagrama, para ilustrar as fases desse processo, deixando em relevo as relações dinâmicas entre os tipos de racionalidade já elencados:

**Figura 4 – Dinâmica legislativa (Atienza)**

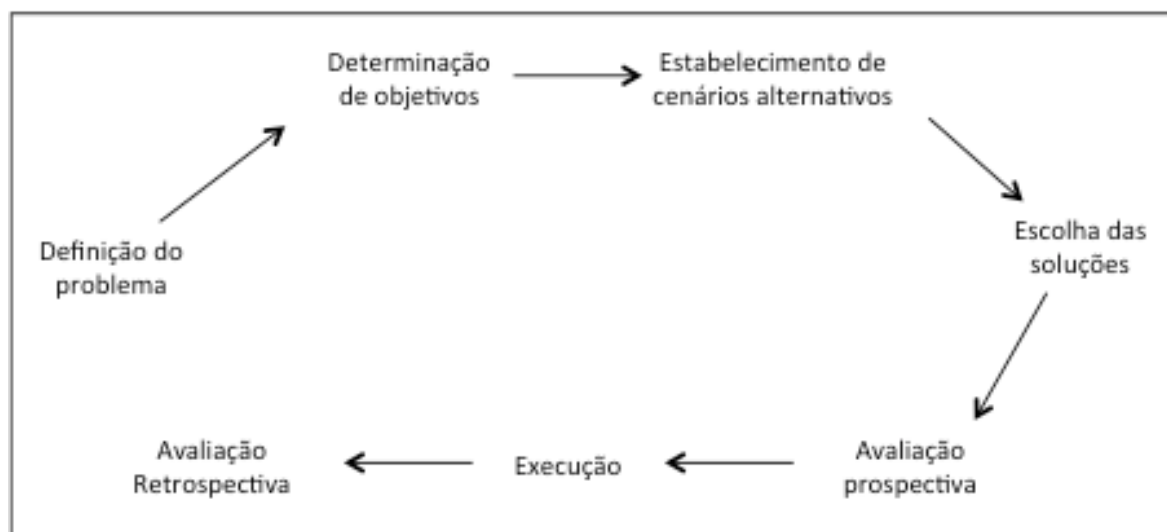


De acordo com ATIENZA (*idem*), o modelo acima é baseado em esquemas anteriores, os quais por sua vez seguem mais ou menos explicitamente aqueles derivados da teoria da decisão racional. Tem valor preponderantemente didático, considerando as diferenças entre um esquema que se proponha a descrever a realidade da prática legislativa (em que frequentemente algumas dessas etapas são ignoradas, a exemplo da fase pré-legislativa) e outro que tenha em vista prescrever procedimentos para uma tomada de decisão racional, ainda que existam pontos de contato.

À semelhança de ATIENZA, o suíço Jean-Daniel DELLEY também propôs um procedimento metódico em etapas com o escopo de melhorar a eficácia da legislação. Essas etapas são fundamentalmente as mesmas, embora o modelo de ATIENZA seja mais detalhado. A seguir, o esquema de DELLEY (2004, p. 102):



**Figura 5 – Dinâmica legislativa (Delley)**



Ambos os autores ressaltam que seus respectivos esquemas funcionam de maneira circular e possuem fases interativas, em que uma etapa posterior pode influenciar a anterior. Isso é muito claro, por exemplo, no que se refere à definição/análise do problema e a determinação dos objetivos, pois identificar uma situação que exija algum tipo de interferência por parte do poder público, seja via legislativa ou não, pressupõe a percepção da distância entre o *status quo* e o contexto almejado.

A despeito da crítica aventada pelo próprio ATIENZA no que se refere à limitação desses modelos em constituírem um procedimento racional de tomada de decisão – crítica esta muito pertinente considerando o fator político, muitas vezes irracional, que sempre incide na deliberação de questões públicas, as próprias diferenças de ponto de vista e de interpretação da realidade existentes na sociedade, além da disponibilidade ou não de dados empíricos para informá-la –, o meio empresarial lança mão de métodos e técnicas muito similares aos propostos pela logística para o gerenciamento dos seus processos, o que inclui o monitoramento dos resultados para garantir eficácia e eficiência.

Um desses métodos é o chamado PDCA (*Plan, Do, Check, Act*), por nós já mencionado em nota de rodapé no princípio deste capítulo. Para melhor visualizarmos as semelhanças entre os métodos propostos por ATIENZA e DELLEY e o método PDCA, recorreremos a algumas figuras, começando por aquela que

expõe graficamente esse último:

**Figura 6 – Método PDCA**



É possível perceber que as etapas propostas pelos dois autores são basicamente as mesmas existentes no PDCA. Neste último, todavia, a determinação dos objetivos ocorre antes da análise do problema. Isto porque o PDCA parte da seguinte definição:

Problema é a diferença entre a situação atual e a desejada (objetivo a ser alcançado)  
(CAMPOS, 2004, p.107).

No mesmo sentido, DELLEY (2004, p. 102):

Toda análise da situação presente remete a valores que permitem qualificar essa situação e, por conseguinte, os objetivos que lhe são iminentes. Ou seja, a expressão de uma insatisfação em relação a uma situação de fato revela uma tensão entre uma realidade vivida e uma realidade desejada.

Assim, no PDCA o diagnóstico do problema parte da definição de um cenário diferente e melhor do que atual. Não obstante, após a análise do problema os gestores podem reavaliar o objetivo inicial e alterá-lo ou não, tendo em vista o impacto de uma dessas percepções sobre a outra. Exatamente por essa possibilidade de sempre se retornar a uma etapa anterior é que essa não chega a ser uma diferença marcante entre os três métodos aqui comparados. DELLEY (*op. cit.*, p. 104 e 106) ainda ressalta que embora frequentemente o legislador se contente em assumir os problemas tais como definidos pelos atores sociais, uma

análise metódica autônoma é imprescindível para que ele possa decidir com absoluto conhecimento de causa, afinal, percepção do problema é diferente de definição do problema.

No âmbito do PDCA, a análise do fenômeno é uma subetapa de planejamento destinada a compreender as características do problema apontado, via análise empírica. Já a análise do processo tem em vista elucidar as causas desse problema, por meio de métodos dedutivos ou indutivos<sup>29</sup>. A partir daí, traça-se um plano de ação com a finalidade de eliminar as causas desse problema. São projetados os prováveis impactos desse plano na realidade (avaliação prospectiva ou *ex ante*, conforme expressões da metódica legislativa), feitos os ajustes com vistas a banir efeitos indesejados e assim o plano de ação é validado e adotado.

Finalizada a etapa de planejamento (*plan*), o plano de ação é executado (*do*). Na metódica legislativa essa fase tem início com a entrada em vigor da legislação, a ser aplicada pelo órgão executivo competente, e não ao legislador. Vale salientar, no entanto, a subetapa n. 6 do PDCA, a saber, capacitação e treinamento do agente responsável por executar o plano, como meio de garantir sua efetividade, e, por conseguinte, sua eficácia.

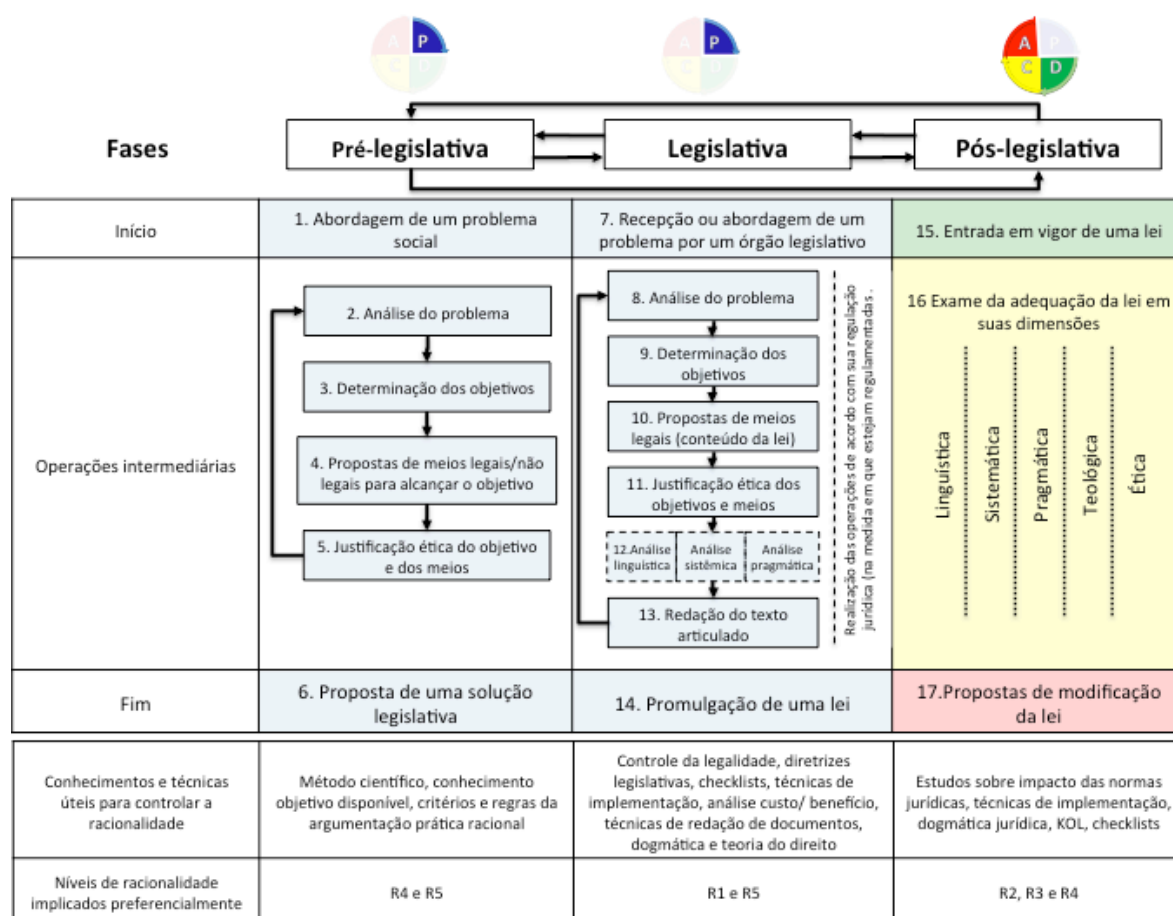
Ao legislador, no entanto, é dado participar da etapa seguinte, que é a de verificação (coincide com a avaliação retrospectiva ou *ex post*, na metódica legislativa), a fim de confirmar se as condutas prescritas no plano foram obedecidas (efetividade), se os efeitos desejados ao elaborar o plano de ação (o texto da lei) de fato ocorreram (eficácia), e se há nexos causal entre o plano de ação e esses resultados. Possíveis distorções, isto é, ausência de efetividade, de eficácia e efeitos colaterais nefastos ensejam o recomeço do ciclo.

As figuras abaixo evidenciam a relação entre os dois diagramas de dinâmica legislativa acima apresentados e o método PDCA. Primeiro, o diagrama proposto por ATIENZA:

---

<sup>29</sup> Dentro da metódica legislativa, Jean-Daniel DELLEY aponta para a ferramenta de modelização causal (*op. cit.* p. 113).

**Figura 7 – Dinâmica legislativa de Atienza comparada ao PDCA**

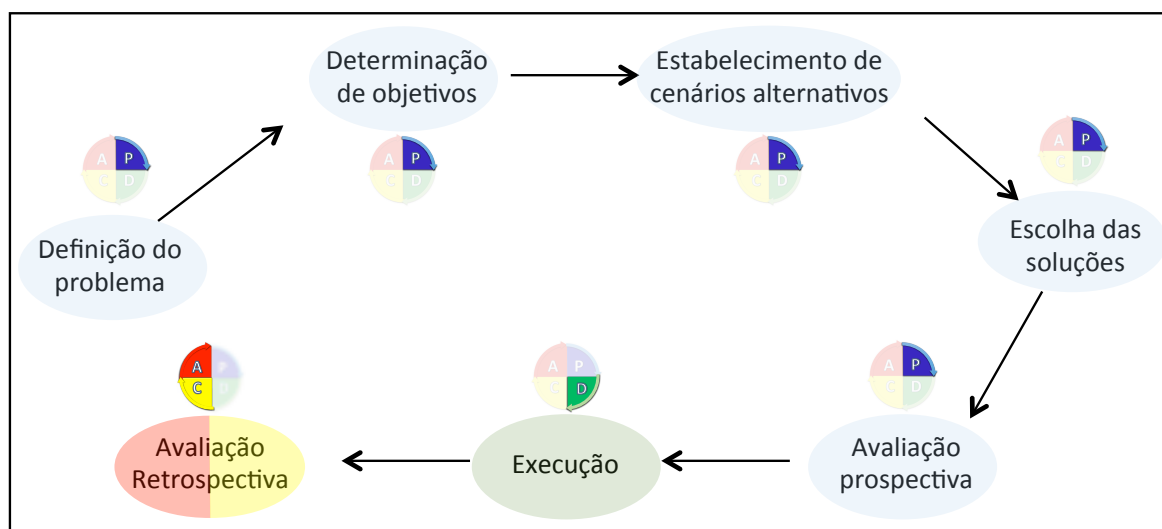


Importa ressaltar que, para ATIENZA (*op. cit.* p. 70), o que distingue a fase pré-legislativa da fase legislativa é o fato de as operações desta última estarem regulamentadas juridicamente, o que não ocorre com as etapas da primeira. Em nosso ponto de vista, contudo, a distinção está no fato de que a fase legislativa tem início a partir da apresentação de um texto (projeto de lei, de norma infralegal ou proposta de emenda constitucional, equivalentes, no PDCA, ao plano de ação), a ser validado – com possibilidade de modificações ou de completa rejeição – pelo agente público competente para editá-lo. Essa validação se dá, no Poder Legislativo, de acordo com as normas previstas nos regimentos internos de cada casa, obedecendo aos dispositivos constitucionais que definem iniciativa, competência, quórum e limites materiais. No Poder Executivo, esse é um momento em regra obscuro, e os procedimentos adotados normalmente variam de órgão para órgão, bem como nos diferentes níveis da federação. Todas as operações anteriores que conduzem à elaboração desse texto o qual inaugura a fase legislativa fazem parte da fase pré-

legislativa, ainda que estejam previstas em alguma norma jurídica. Embora ATIENZA tenha colocado a distinção naqueles termos, seu diagrama favorece a visualização da separação entre essas fases de acordo com o ponto de vista por nós perfilhado.

A seguir, a comparação entre o diagrama de DELLEY e o método PDCA.

**Figura 8 – Dinâmica legislativa de Delley comparada ao PDCA**



No modelo acima, as fases de “*check*” ou “verificar” e “*act*” ou “agir” estão compreendidas na etapa de avaliação retrospectiva. Isto porque a avaliação retrospectiva destina-se a verificar os efeitos da legislação – se os objetivos propostos foram atendidos, se os destinatários da norma modificaram seus comportamentos em respeito aos seus comandos, se decorreram de sua execução efeitos colaterais indesejados, quais são os obstáculos à sua correta execução, etc. Obviamente, os problemas apontados em sede dessa avaliação *ex post* consistem em novos impulsos para o processo legislativo, haja vista que o texto possivelmente precisará ser modificado a fim de corrigir as distorções encontradas.

Os modelos de dinâmica legislativa apresentados acima têm caráter prescritivo, e apontam para procedimentos racionais de tomada de decisão em âmbito legislativo. Assim, atendem à questão, posta pela metódica da legislação, acerca da “projetação da lei” tendo em vista seus efeitos.

Por outro lado, sustenta ATIENZA (*op. cit.* p. 70-71) que esse(s)

modelo(s) não contempla(m)<sup>30</sup> a realidade do *iter* legislativo, tal como regulamentado juridicamente (via comandos constitucionais e regimentos internos) ou como ocorre na prática, em que restam evidenciados os atores, os órgãos e os procedimentos reais de elaboração das leis (já que, na realidade, uma ou mais etapas propostas à luz da metódica da legislação podem estar mitigadas) – objeto de estudo da tática da legislação. Não obstante, há evidentes interseções entre os modelos racionais de tomada de decisão apresentados e a realidade da dinâmica legislativa. Isso fica claro quando se analisa, na fase legislativa, as etapas de validação do texto proposto e à avaliação prospectiva dos efeitos – que podem se dar com o auxílio de conhecimento técnico, chamamento dos grupos envolvidos ou afetados ou mesmo através da *expertise* dos grupos de pressão. Isso também ocorre na própria percepção da existência de um problema, que se traduz em um impulso para legislar (fase pré-legislativa). Cumpre condicionar essa realidade legislativa aos métodos propostos acima (ou similares), pois, nas palavras do próprio ATIENZA (p. 71), “seria demasiado supor que o *iter* legislativo constitui sem mais a realização de um modelo de decisão racional.”

No Brasil, os poderes públicos em geral ainda são refratários ao uso dos métodos e técnicas apontados pela legística para a elaboração de leis de qualidade. E ainda que os corpos técnicos de algumas casas legislativas ou órgãos com competência regulatória da administração pública direta ou autárquica dos diversos entes da federação tenham absorvido em maior ou menor grau o ponto de vista aqui demonstrado, há grande dificuldade em vê-lo refletido nas leis e atos infralegais por eles emanados, especialmente porque os documentos que contém as etapas de avaliação legislativa em regra não estão disponíveis para consulta dos cidadãos<sup>31</sup>.

O propósito de se comparar neste trabalho os diagramas de dinâmica legislativa propostos em sede da metódica da legislação por ATIENZA e DELLEY

---

<sup>30</sup> O plural dessas palavras é aqui colocado entre parênteses para salientar que a crítica de ATIENZA dirige-se exclusivamente ao modelo de dinâmica legislativa proposto por ele, mas que se encaixa também nos outros modelos elencados.

<sup>31</sup> Um exemplo é o caso das notas técnicas elaboradas pela Consultoria Legislativa do Senado Federal, composta por servidores públicos de carreira, destinadas a auxiliar, mediante apresentação de conhecimento técnico acerca de um dado assunto, o senador a tomar sua decisão. Esse documento influencia diretamente na decisão final da casa legislativa, mas não é disponibilizado a público em virtude de norma infralegal proibitiva (artigo 302, da Parte II, do Regulamento Administrativo do Senado Federal), o que, além de impedir o contraditório, também inviabiliza a crítica acerca da qualidade/profundidade avaliação legislativa prospectiva levada a cabo. Mais adiante retornaremos a este assunto.

com o PDCA consiste, portanto, em esclarecer de uma vez por todas que um método para tomada de decisão acerca do conteúdo da lei não é apenas possível, mas também viável e desejável. O PDCA remonta à primeira metade do século XX, enquanto a legística, aos anos 1970. Não é de nosso conhecimento se algum autor da legística teve contato com o PDCA ou outro método de gestão utilizado pelo setor empresarial – o que não seria de se estranhar, dada a interdisciplinaridade da legística. Não obstante, conforme amplamente demonstrado acima, tais criações convergem. Ademais, métodos de avaliação legislativa mais ou menos nos moldes dos aqui apresentado, contendo em regra as fases de definição do problema, alternativas à legislação/regulamentação, análise de custo-benefício, consulta aos interessados/afetados e definição de ferramentas para garantir a implementação da norma, vêm sendo amplamente utilizadas em outros países há anos: nos Estados Unidos da América desde a década de 1970; nos países membros da OCDE, desde a década de 1990; nos países da União Europeia o uso se intensificou a partir dos anos 2000<sup>32</sup>. De acordo com VOERMANS, a chave para o sucesso da avaliação legislativa consiste em embutir e consolidar essa prática como parte integrante do processo legislativo, de regulação ou de elaboração de políticas públicas<sup>33</sup>.

Os diagramas de dinâmica legislativa exteriorizam o processo de confecção da lei, sendo importante lembrar que “processo” é o exercício de um poder mediante um procedimento realizado em contraditório (DINAMARCO, 2009, p. 149).

Deste modo, fica evidente que a superação dos fatores irracionais que atuam na elaboração das leis somente será possível por meio da adoção de um método que permita colocá-los em evidência. Não é possível abstrair completamente esses fatores (emoções, valores, interesses, etc.) na escolha do conteúdo da lei, mas o procedimento pode lançar luz sobre esses elementos, permitindo uma fase argumentativa antes da edição da norma e viabilizando um contraditório verdadeiro entre os interesses em jogo. Pois, ainda conforme ATIENZA (p. 74), “o objetivo da teoria da legislação não é apenas descrever, mas também explicar e propor procedimentos que suponham um incremento de racionalidade com respeito à

---

<sup>32</sup> Cf. informações apresentadas pelo Prof. Wim VOERMANS, em curso intitulado Qualidade da Legislação e da Regulação, e realizado entre os dias 25, 26 e 27 de setembro na sede do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em Brasília.

<sup>33</sup> Idem.

prática legislativa existente”, o que realiza no bojo da metódica.

Por fim, tal como enuncia René DESCARTES, em seu *Discurso do Método* (p.35):

Inexiste no mundo coisa mais bem distribuída que o bom senso, visto que cada indivíduo acredita ser tão bem provido dele que mesmo os mais difíceis de satisfazer em qualquer outro aspecto não costumam desejar possuí-lo mais do que já possuem. E é improvável que todos se enganem a esse respeito; mais isso é antes uma prova de que o poder de julgar de forma correta e discernir entre o verdadeiro e o falso, que é justamente o que é denominado bom senso ou razão, é igual em todos os homens; e assim sendo, de que a diversidade de nossas opiniões não se origina do fato de serem alguns mais racionais que os outros, mas apenas de dirigirmos nossos pensamentos por caminhos diferentes e não considerarmos as mesmas coisas. Pois é insuficiente ter o espírito bom, o mais importante é aplicá-lo bem. As maiores almas são capazes dos maiores vícios, como também das maiores virtudes, e os que só andam muito devagar podem avançar bem mais, se continuarem sempre pelo caminho reto, do que aqueles que correm e dele se afastam. Quanto a mim, nunca supus que meu espírito fosse em nada mais perfeito do que os dos outros.

Portanto, decisão sem método é somente bom senso. E sendo o bom senso subjetivo, pode confundir-se com arbítrio: carece de contraditório e ampla defesa, garantias constitucionais do devido processo legal, mas que simetricamente também são corolário do devido processo legislativo, tal como analisaremos no próximo capítulo.



### **3 DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: A PARTICIPAÇÃO DOS INTERESSADOS NA ELABORAÇÃO DA LEI. O *LOBBY*.**

Já posicionamos o leitor no que concerne à situação histórica do estudo da lei e da legislação (capítulo 1). Também já o fizemos em relação ao contexto que culminou no surgimento da legística, bem como à racionalidade que a ela subjaz (capítulo 2). Neste capítulo, importa evidenciar que o pensamento democrático informa este trabalho, pois, conforme já explicitado em outra oportunidade no capítulo 1, nenhum outro regime político coaduna tão perfeitamente com as práticas de *lobby* – na tirania e no totalitarismo, o *lobby* é mesmo impossível.

#### **3.1 As tradições democráticas e a formação da vontade política.**

Na modernidade, a democracia é o regime de governo que prevalece no ocidente, onde os sistemas jurídicos (romano-germânico e *common law*) compartilham uma origem comum. As duas tradições democráticas consagradas são a liberal, desenvolvida a partir das ideias de John Locke, e a republicana, que remonta a Jean-Jacques Rousseau.

Dentre estas duas, a democracia liberal preponderou nos últimos séculos. Também se desenvolveu, impulsionada por novos pensadores e novas concepções de Estado.

A tradição republicana, que propõe a adoção de uma democracia direta e pressupõe cidadãos dotados de virtude cívica, e talvez por isso não tenha tido muito destaque na prática.

Em linhas gerais, a tradição democrática liberal se define por:

a) encarar a política como meio, isto é, tendo uma função mediadora entre os interesses privados e os objetivos coletivos. Segundo HABERMAS (1995, p. 108) o processo político de formação da vontade e da opinião na esfera pública e no parlamento é determinado pela competição entre as coletividades, que agem estrategicamente tentando manter ou adquirir posições de poder;

b) enxergar a soberania popular direta a partir do voto, sendo que prevalece a vontade da maioria; bem como, indiretamente, na decisão dos representantes;

c) entender que a igualdade política têm lugar no valor idêntico atribuído

aos votos de todos os cidadãos; e ainda, para alguns teóricos liberais procedimentalistas, como Robert Dahl, há igualdade política no igual direito atribuído a todos os cidadãos de apresentar alternativas para as deliberações em questão;

d) demandar, no que se refere aos procedimentos institucionalizados (via ordenamento jurídico) de tomada de decisão, um ambiente de liberdade de expressão e escolha, bem como de circulação de informações;

e) atribuir à participação popular, sobretudo no período entre as eleições, a função primordial de vigilância dos governantes, no sentido de constrangê-los a pautar suas ações conforme a vontade popular;

f) enfatizar a proteção, pelo Estado, dos direitos negativos dos cidadãos em relação ao Estado e aos demais, o que lhes permite realizar seus interesses privados nos limites da lei.

Por sua vez, as características principais da tradição republicana são:

a) enxergar na política a finalidade da ação humana, e por isso voltá-la para o bem comum;

b) definir a soberania popular a partir do consenso que atingem os cidadãos por meio do diálogo na esfera pública, pautado numa democracia direta, onde a participação de cada um é imprescindível. Ao governante, incumbe acatar e executar a vontade geral;

c) pautar a igualdade política no igual direito dos indivíduos de apresentar argumentos e deliberar sobre a coisa pública;

d) pressupor que, ao deliberar sobre questões públicas, os indivíduos estejam imbuídos de uma virtude cívica que os leva a buscar o melhor para todos (vontade geral), restando de lado os interesses privados (ética como referência);

e) atribuir ao aparato estatal o dever de garantir os meios e as condições para que os cidadãos, livres e iguais, se reúnam e formem sua opinião e sua vontade. Aqui ganham relevo as liberdades positivas, isto é, os direitos políticos para atuação na esfera pública, em especial os direitos de participação, voltados à autorregulação dos indivíduos.

Em *Três modelos normativos de democracia*, Jürgen HABERMAS (1995) discute os paradigmas liberal e republicano para, a partir dessas “visões consagradas de política democrática”, e da tentativa de reestabelecer vínculos entre socialismo e democracia, apresentar um novo paradigma, que retira a posição central do Estado e a coloca na esfera pública descentrada (“mundo da vida”), a

democracia deliberativa. Esse novo modelo se define por:

a) trazer da tradição republicana a finalidade da política como sendo o bem comum, à diferença de que, agora, essa busca não se baseia na idealização excessiva do ser humano, mas em procedimentos pré-estabelecidos, e se insere em um contexto de representatividade;

b) atribuir a “redes periféricas não institucionalizadas de deliberação”, as quais têm lugar no “mundo da vida” papel fundamental na formação da soberania popular. Nesse sentido, os cidadãos devem deliberar (ação comunicativa dialógica e racional), no âmbito dessas redes periféricas informais, sobre as questões políticas, atingindo um consenso na esfera pública. Essas decisões consensuais influenciam informalmente a ações dos seus representantes políticos. Nessas redes também se desenvolve a *accountability* das ações governamentais pela população;

c) entender que a igualdade política dos cidadãos consiste tanto na capacidade inerente a cada indivíduo de argumentar racionalmente na busca do consenso em escala informal, quanto no direito constitucional do voto universal e de igual valor;

d) imputar ao Estado o dever de oferecer aos cidadãos espaços para deliberação, bem como informações sobre as questões públicas. No âmbito do Estado, as decisões justas devem considerar os parâmetros e procedimentos constitucionalmente estabelecidos;

e) HABERMAS admite a presença de elementos teleológicos e coercitivos no jogo político, bem como a presença de interesses privados e de algum grau de hierarquização. Todavia, segundo ele, a ação política legítima demanda consenso na esfera pública, por indivíduos iguais, em ambiente livre, racional e crítico (ação comunicativa).

O Estado democrático de Direito atual engloba elementos desses três modelos, com predomínio, no que se refere à tomada de decisão política, da tradição liberal (democracia representativa), sendo que muitas constituições de Estados ocidentais passaram a incluir direitos sustentados no âmbito da social-democracia. Há mecanismos de democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular), e há, ainda que com feições um tanto quanto diferentes das sustentadas por HABERMAS, redes periféricas informais de deliberação (associações civis ou mesmo a reunião de fato dos participantes, além dos movimentos sociais).

Ainda que essas “redes” contemplem pequenas parcelas da população,

seccionadas a partir de interesses comuns a seus membros (o que é diferente do interesse comum de todo o povo, e, portanto, em alguma medida, é interesse privado), dentro delas o apelo à decisão consensual, oriunda de diálogo, é muito mais forte do que externamente – até porque os indivíduos se agregam nessas redes frequentemente em torno de um objetivo comum, o que possivelmente não retira o caráter teleológico de sua atuação até aí, e certamente não o retira a partir daí. Afinal de contas, a tentativa de influenciar, ainda que informalmente, uma decisão política, pressupõe necessariamente uma atuação estratégica, mesmo que os objetivos defendidos sejam louváveis do ponto de vista ético.

Os liberais são bastante céticos quanto à possibilidade de uma ação comunicativa *livre de coerção*, que procedimentalmente seja capaz de levar ao consenso.

No entanto, as “redes periféricas de deliberação” que apontamos têm sido cada vez mais bem sucedidas em influenciar as decisões do aparato político estatal informalmente, na medida em que atuam sobre agentes formadores de opinião (meios de comunicação, escolas e universidades, além do meio cultural).

### **3.2 O devido processo legislativo.**

No bojo da estrutura de um pensamento e de um regime político democrático, adotamos a concepção de Élio FAZZALARI, sintetizada por GONÇALVES (2012, p. 589), segundo a qual *processo é um procedimento realizado em contraditório*.

Segundo Dierle NUNES (2006, p. 213), antes de formular este conceito FAZZALARI havia aprendido com BENVENUTTI que:

os atos-elementos do procedimento são pressupostos de validade e eficácia do ato final, sendo necessários para sua perfeição.

Daí a importância de se respeitar as normas jurídicas que estabelecem um *iter* processual – essas normas permitem o controle da atuação dos agentes estatais na tomada de decisão pública. Porém, não apenas isso, BENVENUTTI (idem) havia ensinado ainda que:

se é verdade que o regulamento jurídico das formas é sempre estruturado a constituir uma garantia de correto exercício do poder, o processo representa, entre as formas de explicação das funções, aquela que mais que qualquer outra cumpre aquela exigência de garantia.

A partir daí, FAZZALARI (*apud* NUNES, *op. cit.*, p. 213-214) concluiu:

existe processo, então, quando no *iter* de formação de um ato existe contraditório, isto é, é consentido aos interessados de participar à fase de reconhecimento dos pressupostos sobre (sic) condições de recíproca paridade, de desenvolver atividades da qual o autor do provimento deve levar em consideração, os quais (sic) resultados ele pode desatender, mas não impedir.

E completa NUNES (*op. cit.*, p. 214):

De modo que todas as vezes que a participação das partes for somente episódica, não se configurará processo, mas mero procedimento.

O provimento é o objetivo do processo, é a decisão que dele deve resultar. NUNES explica que, quando FAZZALARI menciona a necessidade de se observar, no curso do processo, o princípio do contraditório, o italiano entende que não apenas os diretamente interessados devem estar incluídos, mas também todos aqueles em cuja esfera jurídica o ato final (provimento) produzirá efeitos.

Muito embora a teoria de FAZZALARI tenha sido aceita e amplamente utilizada pelos estudiosos e práticos do direito processual em âmbito jurisdicional, NUNES (p. 212-213) deixa claro que ela se aplica a outros contextos. De fato, segundo ele, o pensamento do italiano foi moldado a partir da percepção de que “em diversos países havia uma *difusão de módulos processuais* em várias atividades, tanto jurisdicionais quanto não jurisdicionais”, pelo simples motivo de que “os esquemas processuais podem se constituir em mecanismo preventivo contra quaisquer eventuais abusos.”

Da mesma maneira, Aroldo Plínio GONÇALVES (*op. cit.*, p. 589) entende que:

No âmago dessas renovações, trabalhou-se uma nova concepção de procedimento, *como atividade preparatória do ato de Estado de caráter imperativo, o provimento*, disciplinada por uma estrutura normativa, em que as normas se encontram em uma especial forma de conexão.  
(Grifamos.)

Sendo assim, fica claro que o princípio “devido processo legal” não se aplica somente à atuação do magistrado e ao provimento judicial, nem tampouco inclui apenas o contencioso em âmbito administrativo, mas se ajusta a qualquer decisão imperativa que emane do Estado<sup>34</sup>, na qual seja necessário controlar a

---

<sup>34</sup> NUNES (*op. cit.*, p. 212) esclarece que, na teoria de Fazzalari, o conceito de processo não se aplica apenas a atos emanados do Estado, mas a qualquer situação em que o controle se faça necessário. Ao mencionar a “difusão de módulos processuais”, FAZZALARI havia percebido inclusive

atuação do autor do ato final – um agente público –, haja vista que esse provimento há de impactar na esfera jurídica de outrem, vinculando-o.

Nessa esteira, o pensamento de DINAMARCO:

O que caracteriza fundamentalmente o *processo* é a celebração *contraditória* do procedimento, assegurada a participação dos interessados mediante exercício das faculdades e poderes integrantes da relação jurídica processual. A observância do procedimento em si próprio e dos níveis de constitucionalmente satisfatórios de participação efetiva e equilibrada, segundo a generosa cláusula *due process of law*, é que legitima o ato final do processo, vinculativo dos participantes. Aceita essa premissa, seria lícito ver *processo* não só quando se tem na extremidade do procedimento o *provimento* (ou seja, ato imperativo: estatal ou não), mas ainda no caso do *negócio jurídico*: em ambas as hipóteses, o ato vinculativo das partes é precedido de procedimento que inclui sua participação.”  
(DINAMARCO, 2009, p. 77-78. Grifos do autor.)

Ainda ressalta GONÇALVES (*op. cit.*, p. 590):

*A democracia chegou ao processo por meio do contraditório.*

O conceito do contraditório, que se limitava ao direito da parte de ser ouvida e ao direito de se defender, cresceu e aprofundou-se, nas últimas décadas do século XX.

*O princípio do contraditório erigiu-se em uma garantia fundamental, hoje acolhida no plano constitucional, dos destinatários da decisão de participar do processo, em simétrica igualdade, na etapa preparatória do ato imperativo do Estado – a sentença –, para tentar influir em sua formação.*

[...]

O contraditório é oportunidade de *participação paritária*, é garantia de *simétrica igualdade de participação* dos destinatários do provimento na fase procedimental de sua preparação.

A possibilidade assegurada de participação em simétrica igualdade não se concilia com a concepção de vínculos de sujeição [...]

(Grifamos.)

A despeito de possibilidade de utilização do processo, tal como concebido por FAZZALARI, em outros contextos, é nítida a ênfase dada pelos estudiosos do direito à sua aplicação judicial, até mesmo em decorrência do desenvolvimento histórico da ciência jurídica, que elucidamos no primeiro capítulo. Nas palavras acima, GONÇALVES coloca a sentença como sendo “o” ato imperativo o Estado, deixando de se remeter a outros provimentos, dentre os quais, a lei.

O Legislativo também é um dos três poderes do Estado democrático, e seu provimento mais importante é a lei. Da mesma forma, o Executivo e o Judiciário possuem competência regulamentar, densificando as normas legais no que se refere ao exercício dos direitos e obrigações nelas previstas.

---

sua utilização em âmbito privado, por exemplo, nos sindicatos, associações esportivas, partidos políticos e ordens profissionais.

O princípio do devido processo legal é expressamente reconhecido no texto constitucional, no inciso LIV do art. 5º, que assim determina:

Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.

A corrente liberal enxerga, não sem razão, a lei como uma limitação à liberdade individual, o que justifica o devido processo legislativo por nós defendido, com a participação dos interessados/destinatários/afetados. Não obstante, no inciso seguinte, as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa são reconhecidas expressamente apenas nas esferas dos poderes Executivo e Judiciário:

Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Decerto, o não desenvolvimento desse raciocínio, que levaria à adoção do princípio e das garantias por nós mencionados, no âmbito da função legislativa do Estado está relacionado tanto ao distanciamento do estudo da elaboração normativa quanto à dificuldade de enxergar ali um “litígio” nos mesmos moldes do contencioso naquelas duas esferas, pois se a formação da lei consiste numa situação potencial de conflito, as partes interessadas não estão claramente definidas. Ainda retornando a GONÇALVES (p. 594):

A democracia, que entrou no processo pela via do contraditório, deve também penetrar no campo da produção e do compartilhamento do conhecimento, que se traduzem como verdadeiras vias de acesso aos bens da cultura.

*É pelo conhecimento fundamentado, ainda que imperfeito, que se torna possível afastar o argumento autoritário, que não se explica senão pela força que o sustenta.*

(Grifamos.)

É imprescindível transportar essa lógica para o bojo do processo legislativo, num Estado que se pretenda democrático, permitindo que os cidadãos, as empresas, as associações civis, os movimentos sociais, etc., tomem parte da formação da lei, a ser elaborada pelo órgão competente em observância ao devido processo legislativo, realizado em contraditório. O provimento no processo legislativo é a lei, que impacta na esfera de liberdade individual dos membros da sociedade civil, e pode lhes impor inclusive prejuízos sequer justificados, justificáveis, desejados ou previstos pelo legislador. Com mais clareza:

A ideia que está em sua base é a da evolução da prática da democracia e da liberdade, em que os interesses divergentes ou em oposição encontram espaço garantido para sua manifestação, na busca da decisão participada.

(GONÇALVES, *op. cit.* p. 591.)

É direito do interessado expor seu ponto de vista, a fim de evitar o constrangimento legal (no sentido de operado via lei) indevido em face do ordenamento jurídico como um todo – garantia de ampla defesa. É seu direito também pleitear um provimento favorável aos seus interesses, bem como é dever do legislador submeter seus argumentos ao contraditório de outras partes eventualmente afetadas. Como num processo judicial, a decisão final cabe ao agente público legitimado, o legislador; porém todo esse debate, que deve ser público e transparente, há que estar refletido na justificação do conteúdo da lei.

Considerando a formação da lei como um momento típico de manifestação de conflito, não podemos concluir sem recorrer mais uma vez a GONÇALVES (p. 589):

*Em uma concepção democrática da organização e da vivência sociais, o conflito é reconhecido como expressão da própria liberdade e da diversidade humanas, e, como tal, não deve ser reprimido ou sufocado, mas é necessário que aflore, para que possa ser resolvido sem o emprego da força e da violência.*

O reconhecimento da existência do conflito abriu para o Direito a possibilidade de tentar resolvê-lo, ou por meio de uma solução negociada, para a qual hoje se cultiva uma cultura da conciliação, ou por meio de uma solução judicial, com a efetiva participação dos interessados no provimento. (Grifamos.)

GONÇALVES é jurista dedicado especialmente ao estudo do direito processual civil. Mas sua lição tem aplicabilidade no bojo da elaboração legislativa na medida em que ali também é possível construir soluções negociadas, e que, na impossibilidade de consenso, o legislador detém o mandato político para decidir, o que não o exime da responsabilidade de analisar corretamente os fatos, os interesses em jogo e os argumentos suscitados pelos participantes daquele processo, para um provimento mais racional, considerando todos os cinco aspectos levantados por ATIENZA e por nós explicitados no capítulo anterior.

Como sintetiza SILVA (2008, p. 58):

A observância a um processo, ao caminho traçado pelo ordenamento jurídico mediante a certeza da geração de uma decisão participada, no exercício das funções de Estado, é garantia não só de legalidade, como da *legitimidade* dos atos dele emanados.

Especificamente em relação ao processo legislativo, *é preciso destacar que ele se filia aos discursos de justificação normativa, de produção do Direito [...]*

(Grifamos.)



Sob a perspectiva da legística, o devido processo legislativo passa por uma fusão entre as normas constitucionais e regimentais que regulamentam a tramitação dos projetos de lei (incluindo aqui outras espécies normativas, como emendas constitucionais, e reforçando a necessidade de transparência no exercício da função legislativa pelos demais poderes), e os métodos suscitados no capítulo anterior (diagrama de dinâmica legislativa de ATIENZA ou de DELLEY ou PDCA), que incorporam a participação dos afetados tendo em vista a eficácia. Atualmente, as normas jurídicas que regem a matéria dão pouca ênfase à participação dos interessados ou à avaliação legislativa. A Lei Complementar federal n. 95, de 1998, que regulamenta o art. 59 da CRFB, trouxe inovações no aspecto do arranjo formal dos textos legislativos. O decreto federal n. 4.176, de 2002 introduziu, no âmbito do Poder Executivo federal elementos importantes de avaliação legislativa, porém a observância desses diplomas pelos legistas e legisladores brasileiros ainda é pequena, basta avaliar a qualidade da legislação editada, bem como das exposições de motivos que a acompanham – que muitas vezes nada expõem, e parecem muito mais um palanque eleitoral do que um documento sério.

### **3.3 Justificação, transparência e controle das decisões legislativas – materialização do devido processo legislativo.**

Tal como antecipamos no capítulo 2, ao tratar do aparente conflito entre a racionalidade comunicativa (R1) e as racionalidades pragmática (R3) e teleológica (R4), o legislador responsável e comprometido com o mandato político que lhe permite tomar decisões em nome do povo (soberania popular pela via representativa), tem o dever, à luz do princípio democrático, de justificar suas escolhas. A justificação apresentada deve conter os verdadeiros motivos que o levaram a optar por uma alternativa, em detrimento de outras apresentadas pelos seus pares ou pelos membros da sociedade civil, evitando-se assim a legislação simbólica e seus nefastos efeitos, sendo o maior deles a quebra de confiança entre mandantes e mandatários. Ademais, esse legislador precisa estar comprometido com o sucesso da regulação, e deste modo, considerar os resultados da avaliação legislativa empreendida prospectivamente. Tudo isso porque a lei contém uma dimensão coercitiva de intervenção na esfera da liberdade individual, produzindo reflexos nas relações sociais, e portanto não pode ser empregada de maneira

leviana.

MENDES (1999) inclui em seu artigo intitulado *Teoria da Legislação e Controle de Constitucionalidade: algumas notas*, a seguinte epígrafe, cuja autoria ele atribui ao jurista alemão Hermann JAHRREISS:

Legislar é fazer experiências com o destino humano.

Essa afirmação aponta para um Estado-legislador que é um fim em si mesmo, e seres humanos que, por sua vez, são meios. Ora, os seres humanos são cobaias do legislador?

Numa democracia, a resposta é “não”. Porém, por mais óbvio que assim seja, o que impede o legislador brasileiro de nosso dias de agir com imprudência ao legislar, tendo em vista a ausência da cultura de um efetivo controle de suas decisões quanto aos quesitos de efetividade e eficácia, vez que o controle jurisdicional de constitucionalidade privilegia as racionalidades jurídico-formal, e, em alguma medida, a racionalidade ética?

Afinal, o poder de legislar/regulamentar não é um “cheque em branco” que o cidadão confere, nas urnas, à autoridade. O mandato não isenta o mandatário de prestar contas ao mandante. Não existe discricionariedade absoluta para a decisão política, do contrário haveria de se falar em arbitrariedade. Por isso é que caracterizamos a escolha do legislador não apenas como política, mas como jurídico-política, enfatizando assim a existência de normas jurídicas a orientar e limitar sua atuação.

Nos demais poderes, a necessidade de uma justificação das decisões que seja condizente com os motivos que de fato levaram a autoridade a proceder a determinada escolha é mais evidente. O *caput* do art. 37 da CRFB/1988 contempla implicitamente o princípio da motivação no âmbito da administração pública, e decorre dos princípios, esses sim explícitos, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. A demonstração do motivo que subjaz os atos administrativos é o que permite inferir o respeito aos demais princípios constitucionais elencados, além de outros aos quais a administração pública se submete, *e. g.*, razoabilidade, proporcionalidade, supremacia do interesse público, contraditório e ampla defesa. Em verdade, para o exercício, pelo administrado, dessas duas últimas garantias constitucionais, é imprescindível conhecer as razões que levaram a administração a praticar determinado ato. Assim sendo, o princípio da

motivação na esfera do Executivo está expresso em normas infraconstitucionais, como é o caso da Lei federal n. 9.784/1999, que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, a qual, no art. 2º prescreve:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, *motivação*, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

VII - *indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão*;

[...]

(Grifamos.)

Da mesma forma, as decisões judiciais devem ser motivadas, dessa vez por mandamento constitucional explícito, contido no inciso IX do art. 93, que assim determina:

Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e *fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade*, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação.

(Grifamos.)

O princípio da motivação das decisões judiciais perfaz um quesito de técnica processual porque somente assim é possível seu controle à luz dos princípios do Estado democrático de direito<sup>35</sup>, seja pela instância *ad quem*, seja pelos jurisdicionados em geral – envolvidos no processo ou não. Nesse sentido, CINTRA *et al.* (1998, p. 68):

Outro importante princípio, voltado como o da publicidade ao controle popular sobre o exercício da função jurisdicional, é o da necessária motivação das decisões judiciais.

Na linha de pensamento tradicional a motivação das decisões judiciais era vista como garantia das partes, com vistas à possibilidade de sua impugnação para efeito de reforma. Era só por isso que as leis processuais comumente asseguravam a necessidade de motivação (CPP, art. 381; CPC art. 165 c/c art. 458; CLT art. 832).

Mais modernamente, foi sendo salientada a *função política* da motivação das decisões judiciais, cujos destinatários não são apenas as partes e o juiz competente para julgar eventual recurso, mas *quisquis de populo*, com a finalidade de aferir-se em concreto a imparcialidade do juiz e justiça das decisões.

---

<sup>35</sup> Igualmente, os princípios do contraditório e ampla defesa, da publicidade e transparência, da imparcialidade do magistrado, da igualdade de tratamento das partes e dos seus procuradores, do livre convencimento do juiz, da responsabilidade estatal, do interesse público, etc.

Por isso, diversas Constituições – como a belga, a italiana, a grega e diversas latino-americanas – haviam erguido o princípio da motivação à estatura constitucional, sendo agora seguidas pela brasileira de 1988, a qual veio adotar em norma expressa (art. 93, inc. IX) o princípio que antes se entendia defluir do § 4º do art. 153 da Constituição de 1969. (Grifos no original.)

O Código de Processo Civil assim estabelece:

Art. 165. As sentenças e acórdãos serão proferidos com observância do disposto no art. 458; as demais decisões serão fundamentadas, ainda que de modo conciso.

Art. 458. São requisitos essenciais da sentença:

I - o relatório, que conterá os nomes das partes, a suma do pedido e da resposta do réu, bem como o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo;

II - os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito;

III - o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões, que as partes lhe submeterem.

De acordo com os dispositivos legais extraídos do Código de Processo Civil – que, conforme antecipado por CINTRA *et al.*, se repetem no Código de Processo Penal e na Consolidação das Leis do Trabalho, fica claro que no Brasil os fundamentos da decisão judicial integram necessariamente o provimento final – a sentença, a decisão monocrática ou o acórdão –, a fim de permitir não apenas seu controle pelas partes e instâncias superiores, mas sobretudo, conforme entendimento moderno que considera o Estado democrático de direito, o controle popular a partir do reconhecimento da função política das decisões emanadas do Poder Judiciário. Esse controle só é possível no cotejo do provimento com sua fundamentação.

Há que se transportar esse raciocínio para a esfera legislativa, na qual a ideia de controle para além da esfera judicial é parcamente desenvolvida – especialmente pelo fato de não haver instância “superior” no que concerne às decisões do legislador. Afinal, todos os poderes no Estado democrático *de direito* devem ser exercidos em consonância com o que prescreve o ordenamento jurídico. Há amplo entendimento a respeito do controle jurisdicional das decisões legislativas, mas na prática o controle popular é prejudicado tendo em vista que a justificação apresentada nem sempre reflete ou engloba todos os fatores que embasam determinada lei ou determinado regulamento. Trazer a tona não apenas a justificação apresentada pelo proponente de um projeto, ou sua tramitação, mas documentos que contam sua história desde sua formulação como anteprojeto, bem como as contribuições de todos os interessados (agentes políticos, agentes públicos e membros da sociedade civil), relatórios de avaliação legislativa *ex ante*, pareceres

fornecidos por técnicos servidores das casas legislativas ou do Executivo ou ainda por entidade contratada, atas de audiências públicas ou outros eventos presenciais ou virtuais destinados à sua discussão, enfim, tudo aquilo que contenha argumentos no sentido de formar uma decisão final – uma lei ou um regulamento –, é o que permitirá de um lado orientar sua execução tendo em vista a maximização da efetividade e da eficácia, e de outro evidenciar falhas metodológicas em sua construção, incluindo efeitos indesejados apontados previamente por parte interessada, mas ignorados (ou não<sup>36</sup>) pelo legislador, viabilizando sua reforma sempre que necessário.

A transparência e a submissão ao controle popular são os elementos que garantem a legitimidade de uma decisão que emana do Estado, pois possibilitam a averiguação do atendimento dos demais princípios que decorrem do princípio democrático. Só deste modo é possível inibir a legislação simbólica e, ao mesmo tempo, permitir um contraditório real entre legislador e cidadãos, empresas ou organizações, ou entre esses últimos, no caso de grupos de pressão.

### **3.4 A participação na construção do conteúdo da lei – materialização do devido processo legislativo.**

Todo o debate acerca da participação da sociedade civil na formação do conteúdo das leis (em sentido lato), pauta-se tanto pela concepção de comunicação legislativa por nós já apresentada em tópico correspondente no capítulo 2, quanto pela concepção de devido processo legislativo, exposta no tópico antecedente.

---

<sup>36</sup> É possível que a decisão de legislar abarque a conjugação de diversos elementos, abrangendo perdas e ganhos para os diferentes interesses envolvidos, sendo inviável contemplar a todos. É importante contudo que o público tenha conhecimento de que esses fatores foram antecipados e considerados na decisão final, restando alguns interesses prejudicados pelos motivos expostos pelo legislador. Há que se partir do princípio que os membros da sociedade civil, igualmente, tomam decisões difíceis ao longo da vida, e são capazes de compreender as ações do Estado se este prezar por uma boa e honesta comunicação (muito mais do que carisma) – o foco é a confiança nas instituições públicas, que no Brasil precisa ser resgatada. Em entrevista recente à Revista Veja (Edição 2370, de 23 de abril de 2014), o Ministro das Finanças do Reino Unido, George Osborne, assim declarou: *Precisamos deixar claro que não podemos ter tudo o que queremos, e que há muitas coisas boas com as quais o país não pode arcar. A população costuma compreender e respeitar governos que tomam decisões difíceis. Ao fim e ao cabo, a minha responsabilidade é o bem estar dos cidadãos britânicos. As pessoas podem me julgar por acertar ou errar, mas não quero que digam que eu sabia qual era a decisão certa e não tive coragem de tomá-la por ser impopular.*

Isso significa que a participação tem o condão de potencializar a efetivação da racionalidade legislativa, em suas cinco espécies. Mais diretamente, uma racionalidade comunicativa apurada (R1) impacta nas racionalidades pragmática (R3) e teleológica (R4), pois fomenta a efetividade através do provimento construído em contraditório, o que viabiliza a eficácia da lei. Não obstante, atua como instrumento de avaliação legislativa, permitindo a averiguação da eficiência dos meios empregados em relação aos resultados almejados/obtidos (repise-se, meios não apenas financeiros, cabendo aqui inclusive uma análise ética – R5), bem como permite chamar atenção para a harmonização da nova lei ou política pública em face do ordenamento jurídico preexistente (R2).

O parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 determina que:

Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

O artigo 14, *caput*, dessa mesma Constituição contempla maneiras de exercício da soberania popular:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular.

A despeito desse rol demasiado restrito de mecanismos de atuação direta do cidadão nas decisões jurídico-políticas do Estado, a própria Constituição define outras ocasiões em que a participação de membros da sociedade civil é relevante, senão imprescindível, na formação de políticas públicas, e. g., na elaboração da legislação e das políticas públicas relativas ao trabalho (art. 10), no planejamento da política agrícola (art. 187) e nas ações e serviços de saúde (art. 198, III).

Conforme mencionado anteriormente, os atuais modelos de democracia contemplam a participação dos cidadãos nas decisões tomadas no âmbito do aparato estatal, inclusive no período entre eleições, com manutenção do sistema representativo. Segundo SOARES (2004, p. 133-134):

[...] o regime representativo se assenta em duas vertentes: a impossibilidade de que todos participassem diretamente e a institucionalização de um mandato político pressuposto do exercício do “poder de legislar” [...]

Outras questões contribuem para o posicionamento do problema: o pretensão monopólio das escolhas legislativas, ou da legitimidade das decisões acerca um dado sentido para a lei, por parte da função legislativa

e que tal exercício de soberania não implica, necessariamente, renúncia ao direito de decidir por parte do cidadão.

[...]

O Estado abriu espaço para uma interlocução maior com a sociedade, de tal modo que a participação popular se consolida como alternativa e diretriz constitucional modificadora do próprio perfil do Estado. Tal interlocução, portadora de necessidades públicas por via de consequência impõe uma releitura do sistema de fontes, à luz de uma sociedade em frenética mudança.

Essa releitura do sistema de fontes do direito mencionada por SOARES se refere tanto ao reconhecimento de que a delegação do exercício poder soberano aos representantes não implica na perda de sua titularidade por parte dos representados, quanto à necessidade de submissão desses representantes ao devido processo legislativo, em que operam os deveres de justificação e convencimento dos mandantes. Ainda nesse quesito, vale retomar as palavras de SOARES (*op. cit.*, p. 137):

Porém, substancialmente, a questão da soberania popular traz consigo uma intensa carga de valor normativo, representando o veículo de um *potencial repertório de normas* cuja concreção, durante muito tempo, esteve monopolizada pelos órgãos estatais de produção do direito.  
(Grifos no original.)

Em defesa da participação no processo legislativo, VARGAS e DIOGO (2002, p. 283) sustentam que ela seja

um instrumento fundamental para assegurar a elaboração de normas jurídicas de qualidade, ou seja, que respondam às necessidades das empresas e dos cidadãos, que não introduzam custos ou restrições administrativas desnecessárias e que, por isso mesmo, sejam respeitadas e cumpridas.

As autoras refutam portanto o uso da legislação simbólica, por nós já atacado anteriormente, determinando uma postura responsável por parte do legislador: a de legislar em benefício dos cidadãos e das empresas, sem lhes impor ônus imprescindíveis – sem violar injustificadamente sua esfera de liberdade, favorecendo assim a aceitação da norma e sua observância. Prosseguem elas:

A participação deve ser entendida como uma interação entre o legislador e os cidadãos, ou as estruturas representativas destes, que serão afetados pela legislação ou regulamentação em causa. A participação não deve ser vista apenas como uma possibilidade dada às partes consultadas de exprimirem eventuais protestos ou divergências, mas como um instrumento que lhes permita *moldar* os atos normativos ou as políticas.

[...]

A participação não deve ser vista de forma isolada, pois deve integrar e acompanhar a avaliação de impacto das normas. A participação permite antecipar efeitos indesejáveis dos diplomas, caso sejam aprovados, permitindo ainda que o legislador se beneficie – gratuitamente – do know how de quem trabalha diretamente em determinadas áreas ou de quem está envolvido em determinadas problemáticas e, por fim, permite o

envolvimento dos destinatários das medidas nas soluções preconizadas *conduzindo naturalmente a uma maior aceitação destas*.  
(VARGAS *et al.*, 2002, p. 283-284. Grifamos.)

Abordando o contexto português, as autoras ainda fazem algumas críticas pertinentes ao cenário de elaboração legislativa no Brasil:

No Governo existe uma prática de confidencialidade que dificulta em muito a participação. Em regra, só quando é feito o pedido de agendamento é que se procede à audição e nesta fase já há alguma rigidez nas soluções consagradas no diploma.

Curiosamente, fazendo uma análise dos primeiros 50 diplomas publicados no corrente ano [2001], verifica-se que em mais da metade houve audição de entidades representativas dos destinatários das medidas [...]. Num deles é referido que houve a participação de uma entidade e audição das restantes. *Em nenhum é referida a posição transmitida pelas entidades ouvidas*.

(VARGAS *et al.*, 2002, p. 288. Grifamos.)

As autoras chamam atenção para as informações fornecidas pelos membros da sociedade civil ao legislador, que, segundo elas, irá se beneficiar *gratuitamente* do conhecimento técnico de quem lida cotidianamente com a realidade a ser regulamentada. A situação narrada revela um lado daquilo que RIBEIRO (2007) denomina *assimetria informacional*. Em artigo de sua autoria, RIBEIRO (*op. cit.*, p. 5) enxerga o outro lado da mesma questão, qual seja, “o potencial do Poder Legislativo para a ampliação do acesso à informação e ao conhecimento e para a construção de um ambiente favorável ao aprendizado coletivo.”<sup>37</sup>

A transparência e a divulgação dos argumentos que fazem parte do “jogo” em sede de elaboração legislativa são cruciais para o devido contraditório da parte que se sentir prejudicada por uma escolha. Ainda nos dizeres de RIBEIRO (p. 5-6 e 18)

Acrescente-se que o tratamento adequado à informação é medida indispensável para a materialização do princípio da transparência, condição básica não apenas para que se possa acompanhar a gestão da coisa pública, mas também para que se possa controlar a ação do agente político, responsabilizando-o pelos meios adequados.

[...]

No processo de troca de informações e interação de conhecimentos que ocorre no Parlamento, em especial, em suas comissões, o Poder Legislativo se coloca tanto como receptor quanto como fonte de informações. No primeiro caso, o Parlamento procura-se (sic) informar para melhor desempenhar suas funções. O *segundo é reflexo da exigência de transparência sobre qualquer ação estatal, porque decisões públicas devem ser tomadas em público, conforme lição de Norberto BOBBIO*.

(Grifamos.)

---

<sup>37</sup> No mesmo sentido, DE MARCO, 1996, p. 47.



Contudo, nem sempre as informações e os argumentos que embasam uma decisão na esfera legislativa são trazidos à tona. Essa constatação será exemplificada no último capítulo, no qual abordaremos nossa “saga” em busca da obtenção de documentos produzidos em âmbito do próprio Poder Legislativo, os quais influenciam diretamente uma opção por legislar ou não e em que sentido, e que não estão disponíveis para acesso por parte do público, a despeito da norma constitucional contida no inciso XXXIII do art. 5º, bem como da Lei de Acesso à Informação (Lei federal n. 12.527/2011). Não obstante, é importante repisar a importância do acesso à argumentação oriunda dos demais setores da sociedade civil, que também deve ser submetida ao contraditório. Impossível não ter em mente o modelo canadense do Relatório de Análise de Impacto na Regulação – RIAS, na sigla em inglês, já indicado neste trabalho, que impõe ao órgão regulador o dever de divulgar, dentre outras informações (avaliação legislativa *ex ante*), uma síntese das contribuições fornecidas pelos interessados acerca de um determinado projeto de regulamento, deixando as claras que a administração tem ciência de possíveis efeitos negativos ou de possíveis fundamentos para não regulamentar, ou não regulamentar em um determinado sentido específico, pena de violar direitos ou impor prejuízos injustificados aos destinatários. Por mais difícil, ou impossível, seja a obtenção de um consenso, espera-se ao menos que as decisões públicas (Executivo e Legislativo, em especial) estejam ao menos estribada em bons argumentos. Na mesma linha, as palavras dos administrativistas quebequenses ISSALYS e LEMIEUX (2009, p.133):

Sem caricaturar o passado, pode-se afirmar que, até uma época relativamente recente, muitas políticas administrativas eram elaboradas no segredo dos gabinetes ministeriais ou logo após confabulações onde a maioria dos cidadãos eram deixados de fora.

A tendência recente vai mais em direção ao outro extremo, a saber o anúncio de anteprojetos, a publicação de relatórios que muitas vezes são apenas sondagens da parte da autoridade responsável.

*Esse caráter cada vez mais aberto do processo de elaboração das políticas permite à administração pôr de lado, antes mesmo de sua adoção, certas políticas que parecem desarrazoadas ou injustificáveis.*

A divulgação das políticas permite igualmente aos cidadãos afetados rastrear um dossiê, organizar sua participação em um debate ou se adaptar antecipadamente a uma mudança possível.

(Grifos nossos.)

Os quebequenses chamam atenção, portanto, para o potencial que a participação tem de informar a avaliação legislativa, sobretudo a que ocorre antes da entrada da norma em vigor.

Uma decisão política bem orientada, segundo RIBEIRO (*op. cit.*, p. 6), deve integrar “técnicos de diversas áreas, agentes políticos e população local, todos portadores de informações e conhecimentos específicos” sobre o tema em análise. Há uma enormidade de propostas de elaboração de leis e políticas públicas que versam sobre assuntos de interesse de grupos mais ou menos específicos dentro da sociedade, ou ainda da sociedade como um todo. Para ele:

O Parlamento é um lugar privilegiado de interação entre o conhecimento técnico, o popular, o acadêmico, o senso comum, etc.

[de modo que]

[...] há um processo de enriquecimento recíproco entre os conhecimentos que se confrontam na arena legislativa. A discussão pública, com participação dos diversos setores sociais, de um determinado projeto de lei, não apenas permite o seu aperfeiçoamento e amplia sua legitimidade, mas contribui para o melhor conhecimento de todos sobre os problemas, dificuldades e alternativas que cercam aquela matéria.

Essa convivência de conhecimentos no Parlamento não é, contudo, harmoniosa e pautada necessariamente pelo respeito mútuo e pela disposição para o crescimento recíproco. *Ela ocorre no calor do jogo político decorrente do conflito de interesses e é marcada pela assimetria informacional que desiguala os atores nesse processo. Contudo, é nesse processo conflituoso que surgem condições e possibilidades para que o polo desfavorecido na referida assimetria se aproprie de conhecimentos e informações importantes para sua ação [...], permitindo-se a eventual redução da assimetria e ampliação do espaço democrático.*

(RIBEIRO, *op. cit.*, p. 7-8. Grifos nossos.)

A participação da sociedade na produção das normas jurídicas é o *locus* por excelência da comunicação das leis no momento que antecede à sua promulgação. Proporciona, como nenhuma outra técnica de comunicação, o diálogo direto entre legislador e cidadãos, empresas e organizações da sociedade civil, aproximando os contextos de um e de outro e ampliando o código comum. De acordo com SOARES (2004, p. 27 *et. seq.*):

Componente do processo linguístico (construção da lei), a participação popular é capaz de criar uma ponte entre o repertório jurídico (cuja compreensão é difícil por parte dos receptores, e cujo conhecimento é presumido) e as representações sociais das necessidades e aspirações das pessoas, matéria bruta sobre a qual se deve debruçar o legislador.

[...]

A escolha do conteúdo normativo admite várias respostas, bem como o legislador (representante) não é em termos absolutos o único sujeito habilitado a suscitar e antever as controvérsias, as situações potencialmente conflituosas, a oferecer critérios de decidibilidade com o fim de dirimi-las. O procedimento de formação do conteúdo da lei colocará em evidência um leque maior de possíveis conteúdos normativos.

Mais adiante (p. 56), ela completa:

O distanciamento entre a referida sociedade e o aparato estatal tem na ausência da participação popular a exclusão do acesso ao rico *potencial repertório de normas*.

Cumpra chamar atenção para a expressão utilizada por SOARES – “potencial repertório de normas”. Ela decorre da compreensão de que a sociedade civil tem muito a contribuir para as decisões públicas, haja vista que o legislador não possui quaisquer faculdades mentais especiais, que não sejam encontradas na população em geral. Do mesmo modo, ao tratar do processo, com ênfase na sua vertente judicial, GONÇALVES (*op. cit.*, p. 592) argumentou que:

Por mais que o Magistrado seja culto e preparado, por mais brilhantes que sejam suas atuações, ele não está livre do equívoco e da falibilidade, não está imune ao erro.

Nesse caso, o magistrado representa o autor do provimento, o agente público competente para proferir a decisão final, e está para o processo judicial como o legislador está para o processo legislativo. Por muito tempo, a cultura da opacidade nas decisões públicas baseou-se numa “impenetrabilidade” ou mesmo um “esoterismo” do discurso normativo, que seria somente acessível a iniciados (CAUPERS, 2003, p. 8), e não ao povo – trata-se da máscara que BENTHAM denunciou e começou a remover. Essa cultura é incompatível com um regime político democrático e com seus desdobramentos aqui destacados: os princípios do devido processo legal e legislativo, do contraditório e da ampla defesa.

Se de um lado há uma crítica a essa postura retrógrada e falaciosa do “legislador onisciente” (SOARES, *op. cit.*, p. 132), de outro é possível identificar alguma abertura nas casas legislativas e no âmbito do próprio Executivo. Audiências públicas, comissões de participação popular ou de legislação participativa, eventos institucionais para discussão de temas de competência da respectiva casa (no caso da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, entre estes se incluem os seminários legislativos e os fóruns técnicos) e fóruns de consulta pública via internet (e-democracia, da Câmara dos Deputados, e e-cidadania, do Senado Federal) são alguns dos mecanismos colocados à disposição do cidadão para que ele intervenha no processo de construção do direito. Ferramentas como redes sociais (Facebook, Twitter), além de sessões destinadas a comentários dos cidadãos via internet e telefones para interação direta (Disque Câmara, Alô Senado) também são utilizadas para a interação entre o legislador e a sociedade civil, de alguma maneira afetada por um dado projeto de lei, regulamento ou política pública.

O legislador, representante do povo, nada mais é do que um cidadão, membro desse mesmo “povo”, detentor de um mandato político temporário para

tomar decisões jurídico-políticas em nome dele, decisões estas limitadas pelo próprio ordenamento jurídico, tal como já elucidado. Não se trata de alguém dotado de poderes especiais, ou mais apto a fazer escolhas “melhores” do ponto de vista do “interesse geral”, muito embora seja alguém com acesso privilegiado a informações em geral de difícil acesso do público, ou cujo acesso é realmente obstado, legal ou ilegalmente. A atividade legislativa responsável exige o subsídio de grande quantidade de conhecimento, para que se defina bem um problema, bem como as propostas legislativas para sua solução avaliando-se previamente se estas estão aptas a produzir os efeitos desejáveis e possíveis efeitos colaterais. A utilização de mecanismos de interação entre os poderes públicos e a sociedade civil (cidadãos, empresas e outras organizações) é uma tentativa de redenção dessa postura autoritária, muito comum num passado recente e que encontra resquícios ainda hoje.

Não obstante, esses canais podem se revelar insuficientes para que uma demanda seja analisada pelo legislador. A iniciativa das audiências públicas e demais eventos institucionais encontram-se sob a potestade da autoridade competente para decidir a matéria, e não garantem a visibilidade de alguma demanda (vide crítica *supra* de VARGAS e DIOGO no que se refere à ausência de publicidade acerca da posição transmitida pelas entidades ouvidas – válida tanto para Portugal quanto para o Brasil). Da mesma forma, os debates *on line* também dependem da iniciativa da autoridade, ainda que, em ambos os casos, ela possa ser incitada por algum particular. Quanto às comunicações via redes sociais, correios, *e-mails*, etc., nossa experiência (a qual relataremos em outro capítulo, mais adiante) mostra que não inspiram muita confiança de que a demanda será recebida e considerada.

De acordo com RIBEIRO,

É legítimo que os atores sociais estabeleçam estratégias para que seus interesses sejam considerados pelos agentes políticos durante o processo decisório, havendo, assim, espaço para a ação profissional que os oriente pelos intrigados meandros da atividade parlamentar. Este trabalho permite que informações importantes sobre determinado setor cheguem aos parlamentares responsáveis pela decisão. É importante todavia que essa ação seja regulamentada e transparente, para lhe assegurar o caráter democrático.

(*Op. cit.*, p. 16-17.)

Com efeito, se de um lado o membro da sociedade civil detentor de um interesse cuja competência regulamentar pertence a uma certa autoridade, a qual o

tem ou poderá vir a tê-lo sob análise pode achar que as vias “tradicionais”/“institucionalizadas” de comunicação legislativa não são suficientes para expor adequadamente sua demanda e os argumentos que a subjazem, por outro lado, existe um dispositivo constitucional ainda não regulamentado no Brasil, mas cuja eficácia não depende todavia de qualquer regulamentação, que contempla o direito de petição<sup>38</sup>, o qual embasa outra via de participação na seara legislativa: o *lobby*.

### **3.5 O *lobby* como canal de participação da sociedade civil na escolha do conteúdo da lei.**

O entendimento de que a prática do *lobby* encontra embasamento jurídico no direito, mais amplo, de petição é compartilhado, por exemplo, tanto nos Estados Unidos quanto no Canadá e no Québec. FARHAT (*op. cit.*, p. 399) e a OCDE (2009, p. 18) também o corroboram. A esse respeito, urge recorrer às palavras de Artur Cortez BONIFÁCIO, que dedicou obra específica ao tema:

O Direito Fundamental de Petição constitucionalizado no rol dos direitos fundamentais é alcançado pelas limitações de conteúdo à reforma constitucional, pelo poder derivado, e, em assim o sendo, como norma garantidora dos direitos fundamentais, tem aplicação imediata (art. 5º, § 1º da CRFB). Em suma, goza de todos os predicados formais e materiais desses direitos, sendo, portanto, norma de excelência. Eis a importância da sua constitucionalização e no grau de direitos fundamentais. (BONIFÁCIO, 2004, p. 54)

O direito de petição consiste, de acordo com BONIFÁCIO (*op. cit.*, p. 81), num “direito de interação entre o indivíduo, singular ou coletivamente considerado e os poderes públicos e os órgãos em que se expressam” no bojo do qual esses indivíduos procuram obter uma participação política efetiva no que se refere às decisões que lhe afetam. Completa:

Portanto, este é um instrumento de proteção dos direitos fundamentais de caráter não jurisdicional que faculta ao indivíduo, singular ou em conjunto, *se dirigir a quaisquer autoridades públicas apresentando petições, representações, reclamações ou queixas destinadas à defesa dos seus direitos, da constituições, das leis ou do interesse geral.* (Idem, p. 81-82. Grifamos.)

---

<sup>38</sup> Contido no inciso XXXIV, do art. 5º, da CRFB:

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

[...]

Mais adiante, o autor define sua natureza jurídica:

No resumo, diríamos que o direito de petição tem a natureza jurídica de um direito subjetivo público, e isso é quase unânime. Trata-se de um direito político, de participação democrática e cidadã, de fiscalização da probidade administrativa, de natureza civil, instrumento de ligação entre o cidadão e os poderes públicos, mecanismo ao exercício de outros direitos. Este é um direito protetor da igualdade, de defesa do cidadão, de tutela das liberdades, de prevenção contra as arbitrariedades dos poderes públicos, de pressão à definição das decisões políticas e administrativas, de deflagração do processo administrativo, de solução de controvérsias; é, enfim, um direito garantia, um direito subjetivo público de provocar as autoridades, em defesa de direitos ou contra atos ilegais ou abusivos de poder. Mas é um direito que não se esgota no simples recebimento e processamento da petição, com a solução ao caso; ao contrário, nossa Constituição exige da administração um conteúdo material na solução de petições, expresso no dever de motivar e fundamentar as decisões tomadas, natural, num estado democrático de direito.

[...]

De par com uma natureza jurídica multifária, o direito de petição tem um conteúdo material de caráter trino. Há na sua composição uma face de liberdade negativa, desde que o seu exercício exige do Estado uma postura de respeito às sugestões, reclamações, queixas, representações, denúncias, reivindicações, recursos ou qualquer ação que implique numa efetiva participação política e administrativa do indivíduo, em seu favor ou no interesse público. Secundariamente, as petições demandam ações positivas dos Poderes Públicos; enfim, *é um instrumento de participação política direta dos cidadãos, mecanismo de colaboração na formação da vontade política do Estado.*

(Idem. p. 96-97. Grifamos.)

A materialidade do direito de petição está condicionada à recepção da demanda pelo Estado, sua efetiva apreciação e a apresentação de resposta em que a acolhida ou não do pedido é justificada (BONIFÁCIO, *op. cit.*, p. 97). O autor defende trata-se de um direito instrumental de cidadania, que permite a participação política direta (p. 98-99), ao que acrescentamos também o condão de colocar na agenda política temas incômodos, que a classe dos representantes eleitos pode querer evitar.

De acordo com a definição do direito de petição e de sua natureza jurídica então fornecidas fica fácil visualizar sua importância no quadro do devido processo legislativo, em atenção ao princípio da transparência e necessidade de participação da sociedade civil na elaboração da lei, tal como referenciado *supra*. O direito de petição consiste em verdade no poder de qualquer membro da sociedade civil demandar de qualquer órgão do poder público o posicionamento em face de uma dada questão, tendo em vista os direitos subjetivos de titularidade de quem demanda e o ordenamento jurídico como um todo. A escolha dessa questão não cabe ao poder público, mas ao cidadão ou a organização que a coloca.

No caso da escolha do conteúdo da lei, essa demanda por uma decisão do legislador, normalmente acompanhada pela defesa de um ponto de vista que lhe beneficie – tal como há de ocorrer quando o direito de petição é exercido perante os demais poderes – é chamada de *lobby*.

Importa, neste momento, conceituar o *lobby*, tendo em vista que diversos autores o definem de maneira diferente.

No projeto de pesquisa que deu origem a este trabalho optamos pelo conceito apresentado por FARHAT, que é um lobista:

*Lobby é toda atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos e legítimos, com o objetivo de ser ouvido pelo poder público, para informá-lo, e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes.*  
(FARHAT, 2007, p. 50-51)

É patente, no conceito acima, a tentativa, por parte de quem não tem o poder, de influenciar a decisão de quem o tem, como sintetiza o próprio FARHAT, na página 49. Dentro da ação “influenciar”, FARHAT engloba os verbos “informar”, “negociar”, “persuadir”, com o escopo de “tentar obter determinado resultado: mudar o que precisa ser mudado, ou manter o que deve ser conservado” (p. 50).

Segundo a Comissão Europeia:

A essência do *lobby* envolve comunicação solicitada, oral ou escrita, junto a agentes públicos para influenciar uma legislação, política ou decisões administrativas.  
(OCDE, 2009, p. 18)

SOARES e SANTOS (2009) definiram *lobby* como:

Uma atividade de tomar parte no contexto da experiência democrática. Seu objetivo é trazer ao conhecimento dos legisladores – através dos representantes de grupos de pressão e de interesse – as expectativas de vários segmentos da sociedade.<sup>39</sup>

O conceito de SOARES e SANTOS privilegia a troca de informações entre sociedade civil e parlamento abordada por RIBEIRO em tópico anterior, porém a ação de *influenciar* o provimento que emanará do agente público fica subentendida.

Já no que se refere à diferenciação entre grupos de pressão e grupos de interesse, cremos ser desnecessária, ante sua inexistência de fato. Ao fazer *lobby*, isto é, ao tentar influenciar a decisão de um agente público, o grupo de interesse faz

---

<sup>39</sup> No texto original: *lobby can be defined as an activity of taking part in the context of democratic experience. Its aim is to bring to the knowledge of the legislators – through the pressure and interest groups’ representatives – the expectations of various segments of society.*

*pressão*, isto é, advoga um ponto de vista, a fim de vê-lo contemplado na decisão pública. No mesmo sentido, Eugénio DE MARCO (1996, p. 43) sustenta a equivalência de sentido das expressões “grupos de pressão”, “grupos de interesse” e ainda “centros de influência”, definindo-os como

grupos sociais de diversos gêneros e portadores de interesses distintos, desde interesses mais difusos em amplas camadas de uma comunidade com interesses coletivos, até interesses de cunho mais puramente corporativo e particularista.

Grupos sociais que influenciam (ou pelo menos tentam influenciar) de várias formas as opções dos poderes públicos que mais lhe interessam. De forma que, embora não estando estes ‘grupos’ investidos de poder político formal, mesmo assim, estão frequentemente em condições de exercer um poder político substancial: isto é, um poder político que se impõe na realidade de fato incidindo na ação dos poderes públicos, condicionando-a e produzindo efeitos susceptíveis de se refletirem em toda a coletividade.

A título exemplificativo, DE MARCO (*op. cit.*, p. 44-45) elenca os seguintes grupos de pressão:

- a) Sindicatos;
- b) Empresas, em especial multinacionais;
- c) Meios de informação e formação da opinião pública, cuja influência reflete também nas opções de carácter político, especialmente no caso de ‘concentrações’ em poucas mãos privadas desses meios;
- d) Burocracia estatal;
- e) Poder judicial (em princípio, chamado a suprir as carências e disfunções dos outros poderes, e que deveria representar um ‘poder neutro por excelência’) atua como grupo de pressão quando tenta influenciar decisões dos órgãos competentes em matéria de política da justiça.

Nesse aspecto, a legislação do Québec, sobre a qual nos debruçaremos no próximo capítulo é bastante interessante. Ao contrário da legislação americana, que define *lobby* como “qualquer tentativa de influenciar uma legislação específica”<sup>40</sup>, no Québec qualquer medida empreendida por um lobista para representar os interesses de um grupo de pressão ou de interesse, de um cliente de uma empresa ou de uma organização, mediante comunicação oral ou escrita, tendo em vista influenciar a decisão de um titular de cargo público (não apenas uma

---

<sup>40</sup> *Any attempt to influence specific legislation*, conforme definido na Federal Tax Law. Disponível em <<http://www.irs.gov/Charities-&-Non-Profits/Lobbying>>. Acesso em 17 de abril de 2014.



decisão legislativa) é considerada *lobbyisme*<sup>41</sup>, ou, em bom português, lobismo<sup>42</sup>. Os quebequenses denominam *lobby* aquilo que nós brasileiros chamamos de grupos de pressão. Em tradução nossa, conforme informação do Comissário de Lobby do Québec, *lobby é um grupo de pressão ou de interesse que se organiza para promover um tema ou argumentar junto às autoridades públicas um ponto de vista compartilhado pelo conjunto dos seus membros*.<sup>43</sup>

Nosso entendimento se coaduna com a legislação do Québec, bem como com os demais conceitos apresentados acima, exceto o da legislação americana, que reduz o *lobby* ao âmbito legislativo e regulamentar.

De fato, defendemos nós que qualquer tentativa de influenciar a decisão de um agente público empreendida por alguém que não tenha competência para tomá-la, seja um particular ou servidor vinculado a outro órgão ou entidade governamental, caracteriza *lobby*. No entanto, este trabalho reduz o estudo do *lobby* à decisão legislativa em virtude de estar situado na área do conhecimento da legística.

Igualmente, entendemos que todo grupo que se organiza com o escopo de atuar para influenciar a decisão pública pratica *lobby*, independente de sua designação como grupo de pressão ou interesse.

O *lobby* é portanto uma via de participação política no que se refere à decisão do conteúdo de uma lei, de um regulamento ou de uma política pública, em que o lobista pode deflagrar uma discussão acerca de um assunto fora da agenda do Executivo ou Legislativo, conforme competência constitucional, ou tomar parte em uma discussão já existente, influenciando em seus rumos e, conseqüentemente, no provimento final.

Todo o embasamento teórico por nós construído para fundamentar a ampla participação da sociedade nas decisões públicas já foi exposto nos tópicos anteriores e se aplica para a participação que se dá por meio do *lobby*. A não

---

<sup>41</sup> No original: *Le lobbyisme correspond globalement aux démarches entreprises par un lobbyiste pour représenter les intérêts d'un lobby, d'un client, d'une entreprise ou d'une organisation. Il s'agit de communications, orales ou écrites, en vue d'influencer une décision d'un titulaire d'une charge publique*. Essa definição aparece no website do Comissário de Lobby do Québec. Disponível em <<http://www.commissairelobby.qc.ca/citoyens/lobbyisme>>. Acesso em 22 de fevereiro de 2013.

<sup>42</sup> Os brasileiros em geral não utilizam a palavra *lobismo*, embora ela seja o equivalente ao inglês *lobbying* ou ao francês *lobbyisme*, que denotam a ação de influenciar, de fazer o “*lobby*”, como preferimos designar.

<sup>43</sup> *Lobby est un groupe de pression ou d'intérêts qui s'organise pour promouvoir un dossier ou faire valoir auprès des instances publiques un point de vue partagé par l'ensemble de ses membres*.

convocação de audiência pública, em suas diversas modalidades, pela autoridade competente para decidir pode mesmo configurar estratégia para negar ao interessado o direito à ampla defesa de seus interesses, que se dá pela participação em contraditório com os demais interesses envolvidos, públicos ou privados. Portanto, esse verdadeiro poder de agir que o *lobby* confere à parte pode ser, frequentemente, o instrumento mais apto a dar vazão ao *potencial repertório de normas* difuso no corpo social do qual fala SOARES, bem como a garantir que uma certa demanda seja de fato considerada pelo legislador.

A legitimidade do direito de defesa dos próprios interesses na esfera pública decorre do reconhecimento da individualidade da pessoa e da pluralidade dos cidadãos. O pluralismo político é fundamento da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, V), e exige o reconhecimento das diferenças de pontos de vista, da individualidade e da liberdade dos membros do corpo político. Assim é que recordamos as palavras de GONÇALVES, também já trazidas a este trabalho, segundo o qual a percepção da existência de conflitos no meio social (em sentido lato) não deve ser encarada como algo negativo, pois além do fato de que são naturais (no sentido de inerente à sociedade de seres humanos), sua identificação concorre para a possibilidade de negociação dos interesses envolvidos, em prol de uma solução não violenta, mas concertada. Ademais, o interesse privado, considerado "sem relevância social" não pode ser banido do discurso "a princípio", pena de se estar negligenciando diversos aspectos da questão não captados pelo público em geral<sup>44</sup>.

No que se refere especificamente à esfera legislativa, é isso o que defende DE MARCO (1996, p. 50). O autor sustenta que as discussões acerca das possíveis incidências de "processos negociais" em que os grupos de pressão participam do processo legislativo (seja na fase pré-legislativa ou legislativa propriamente dita), no que concerne à "realizabilidade" das leis daí oriundas, "levam a conclusões tudo menos que unívocas". Sendo assim, ele distingue dois tipos de

---

<sup>44</sup> A instalação de uma planta industrial, por exemplo, pode ser considerada negativa do ponto de vista ambiental, porém há de gerar empregos. A negociação pode envolver, no caso, ações a serem adotadas com vistas a minimizar o impacto sobre o meio ambiente (uso de tecnologias modernas e mais "limpas" e a compensar danos inevitáveis). Ou a opção pela não construção da indústria, tendo em vista os poucos benefícios que trará. Esse balanceamento dos interesses não pode ser definido *a priori*, sem o contraditório da parte que supostamente defende um interesse exclusivamente seu, pena de arbitrariedade.

“processos negociais”:

a) um caracterizado pela atuação dos grupos de pressão tidos como representativos de interesse de particular relevância social e cujas intervenções são ostensivas e, em princípio, segundo regras convencionalmente aceitas pelos órgãos político-legislativos e por eles próprios;

b) e outro em que os grupos de pressão agem frequentemente por vias transversais e ocultas, fora de qualquer regra convencional, movidos por interesses corporativos e, não raro, sem suporte social.

DE MARCO faz então uma ressalva ao falar das negociações do primeiro tipo, que ainda assim podem comportar grupos com interesses bastante distantes entre si e até contrastantes, alegando que “não parecem necessariamente destinadas a incidir de modo negativo na qualidade dos ‘produtos legislativos’”, comprometendo o arranjo formal dos textos de lei e, em última instância, sua “realizabilidade”. Segundo suas próprias palavras:

Na verdade, o fato de uma negociação legislativa se desenvolver segundo uma procedimentalização, embora de tipo convencional, e com ampla publicização do desenrolar dos encontros e dos conteúdos e termos dos entendimentos alcançados (como acontece em regra nas negociações cujos sujeitos substanciais são grupos portadores de instâncias amplamente difusas e de particular relevância social, tal como as organizações de categoria do mundo do trabalho e da produção), não deixa de representar uma certa garantia de mais adequada mediação dos interesses das “partes negociais” entre si e com o interesse geral, bem como de maior ponderação sob diversos perfis dos problemas em discussão, e, portanto, também de maior atenção à “qualidade” do futuro “produto legislativo” e de avaliação dos possíveis efeitos ou reflexos que uma lei mal elaborada poderia ter na “realizabilidade” da própria lei.

(DE MARCO, *op. cit.*, p. 51.)

Nesse aspecto, estamos plenamente de acordo. A definição do conteúdo da lei deve preceder sua redação, lembrando que o maior conflito entre R1 e R4 acontece quando os objetivos definidos na fase pré-legislativa são ocultados dos destinatários pelo legislador. Ademais, é certo que a publicidade da atuação dos grupos de pressão pode atrair o controle por parte dos grupos detentores de interesses contrapostos.

A possibilidade de exposição dos interesses particulares e dos argumentos que os embasam, *no calor do jogo político* (para recordar as menções feitas aqui ao pensamento de RIBEIRO), fornece os elementos para uma decisão informada e participada, portanto mais racional, em todos os sentidos propostos por ATIENZA. Obviamente, isso não é uma decorrência natural, não há relação de

causa e efeito entre participação na formação da escolha política e sua racionalidade. O que há de garantir que isso ocorra é a exigência de que a motivação por parte do legislador seja levada a sério. Aí é que ele responderá a todos os que lhes apresentarem demanda por uma decisão legislativa neste ou naquele sentido: de uma só vez responderá a todos, e prestará contas à totalidade dos membros da sociedade civil. A justificação adequada da decisão permitirá seu controle por todos os interessados, propiciará o entendimento por todos os afetados, e contribuirá para a obediência da legislação por parte dos destinatários.

Obviamente, nem mesmo assim o legislador estará isento de críticas. No entanto, terá demonstrado respeito, dentre outros, ao princípio da transparência, sem o qual não há democracia; terá promovido uma comunicação sincera entre Estado e sociedade; e seu provimento certamente contará com maior força vinculante, decorrente do resgate da confiança nas instituições, pois o legislador sinalizará ao público o que pretende com uma dada lei ou política pública.

A ausência de uma legislação regulamentadora do *lobby* não impede, como já visto, a sua prática. Nas palavras de DE MARCO:

Por outro lado, também intervenções de grupos de pressão efetuadas fora de processos institucionalizados (mesmo que só de fato) de participação (e muito menos relacionáveis com o exercício de situações subjetivas constitucionalmente garantidas, como o direito de petição ex art. 50 da Constituição [italiana] ou a iniciativa popular ex art. 71, alínea 2, da Constituição [idem], podem mesmo assim ter nalguns casos função positiva na atividade de produção legislativa. Na verdade, mesmo intervenções deste tipo, atuadas em formas totalmente informais e extemporâneas, apesar de serem geralmente e com razão vistas numa luz desfavorável pela frequente incidência negativa na qualidade do produto legislativo, para além dos abusos a que frequentemente dão lugar, não só não está provado que devem sempre e necessariamente traduzir-se em intromissões ilícitas no procedimento administrativo ou de qualquer forma incompatíveis com os esquemas da legalidade constitucional (podendo-se, pelo contrário, invocar até uma presunção contrária, em consideração do caráter geral e “aberto” do princípio participativo na Constituição, salvaguardando porém a verificação nos fatos do aspecto crucial da licitude dos “meios de pressão” empregues), mas também não é de excluir que possam concorrer nalgumas circunstâncias para corrigir “incongruências” ou “esquecimentos” na projeção legislativa, chamando pelo menos a atenção sobre eles: incongruências e esquecimentos de outro modo capazes de incidir negativamente na qualidade do produto legislativo e, em último caso, podendo determinar vícios de legitimidade constitucional da própria lei, por exemplo, sob o perfil da desigualdade de tratamento.  
(DE MARCO, *op. cit.*, p. 54-55.)

De fato, acreditamos que, ainda que o *lobby* aconteça a despeito de um procedimento institucionalizado, cabe à autoridade que recebe a demanda – no caso, o legislador – dar-lhe publicidade. Ocorrendo a defesa pública de interesses

mais ou menos privados, a visibilidade atraída e o contraditório de interesses opostos podem atuar como fatores a constranger o legislador à boa técnica legislativa.

Não obstante, a OCDE tem encorajado os diversos países a adotarem instrumentos que regulamentem a prática em seu território, com o escopo de mitigar os efeitos negativos do *lobby*, decorrentes da quebra da integridade do processo, e reforçar a transparência e a *accountability* do *lobby*.

A organização defende a necessidade de regulamentação do *lobby* a partir dos argumentos de que 1) a mera criminalização ou a penalização dos envolvidos em práticas ilícitas de influência de agentes públicos pode não ser suficiente para manter a confiança na tomada de decisão pública; e 2) padrões esperados de conduta e fixação de procedimentos eficazes que assegurem a transparência e a *accountability* no processo decisório são essenciais para reforçar a confiança pública.

Os desafios de uma regulamentação nesse sentido são determinar se e como desenvolver políticas obrigatórias ou uma estrutura regulatória para reforçar a transparência em matéria de *lobby* que seja equilibrada, justa para todas as partes, e que adequadamente aborde questões dentro do contexto sócio-político e administrativo de cada país. Para tanto, a OCDE recorre à comparação de experiências de regulamentações já existentes em diversos países, a fim de subsidiar o interessado com uma estrutura básica nessa seara. De acordo com a organização, experiências<sup>45</sup> sugerem que uma regulamentação efetiva dependerá dos seguintes elementos (OCDE, 2013, p. 1):

1. A definição do lobista e das atividades de *lobby* visados pela regulação deve ser clara e inequívoca;
2. Os requisitos de divulgação devem fornecer informações pertinentes sobre aspectos chave dos lobistas e das atividades de *lobby*, tais como seu objetivo, os beneficiários, as fontes de financiamento e os alvos;

---

<sup>45</sup> No que respeita aos países integrantes da OCDE, Austrália, Canadá, Reino Unido, Estados Unidos, Polônia, Hungria e mais recentemente França aprovaram legislações e regulamentos por parte dos governos. O Parlamento Europeu e a Comissão regularam o *lobby*. Israel, um país candidato ao ingresso na OCDE, recentemente melhorou sua legislação. Itália, Coreia, México, Chile, Noruega, República Tcheca e Eslováquia debateram projetos de lei sobre *lobby*. (OCDE, 2013, p. 2.)

3. Regras e diretrizes devem estabelecer padrões de comportamento esperado, por exemplo, evitar o uso indevido de informações confidenciais, conflito de interesse e práticas de *revolving door*, isto é, de que pessoas ocupem simultânea ou sucessivamente posições de legislador/regulador e posições no setor privado afetado por essa legislação/regulação, ou vice-versa.

4. Procedimentos para assegurar o cumprimento (*compliance*) devem ser estruturados em um complexo espectro de estratégias e mecanismos, incluindo monitoramento e aplicação (*enforcement*).

5. A liderança organizacional deve promover uma cultura de integridade e transparência na prática diária por meio de uma divulgação regular e auditoria para assegurar o cumprimento (*compliance*).

Quanto aos cinco aspectos suscitados acima, chamamos atenção para o último, que sugere a importância de uma liderança que fomente uma nova maneira de enxergar, pensar e agir no que se refere à decisão pública. É necessário um compromisso por parte dos agentes públicos, e não apenas dos particulares e dos lobistas, no sentido de fazer valer a regulamentação do *lobby*, para que atinja seu objetivo, que é lançar luz sobre os argumentos e interesses que concorrem para uma escolha legislativa.

A OCDE (2009, p. 23) enfatiza que os padrões estabelecidos para a prática do *lobby* em um país bem como sua regulamentação a esse respeito devem estar em consonância com uma estrutura regulatória mais ampla, que tenha em mira a boa governança e promova a transparência. Há que se considerar o que o ordenamento jurídico já estabelece, e levar em conta especialmente:

a) Padrões de conduta esperada, estabelecidos por códigos de conduta para os agentes públicos;

b) Tipificação penal da influência indevida na tomada de decisão pública, tal como tráfico de influência, pagamento e recebimento de propina e outras práticas de corrupção;

c) Direito constitucional de petição e exercício das liberdades de expressão e associação;

d) Políticas e práticas que fomentem a participação e a consulta dos cidadãos;

e) Padrões e procedimentos que assegurem o acesso à informação governamental relacionada ao processo decisório, por exemplo por uma legislação de liberdade de informação;

f) Revisão administrativa e judicial das decisões;

g) Regras sobre partidos políticos e financiamento de campanhas eleitorais;

h) Procedimentos para encaminhamento de denúncias de corrupção, condutas ilícitas e para dar proteção aos denunciantes.

A organização também reforça que os modelos centrais de maior sucesso são os Estados Unidos e o Canadá. O Québec, embora seja uma nação, não é um Estado; não obstante, sua regulamentação específica em matéria de *lobby* mereceu a atenção da OCDE. Trataremos dela no próximo capítulo.

### **3.6 Lobby direto e indireto.**

Tendo em vista os dois principais modelos de democracia elencados anteriormente (liberal e deliberativa), é possível distinguir duas formas distintas de que dispõem a sociedade civil para tentar influenciar as decisões do aparato estatal como um todo, em especial a decisão jurídico-política acerca do conteúdo da lei: a interlocução direta em face dos agentes públicos competentes para formular ou participar da formulação de uma lei ou política pública; e a via indireta, em que a tentativa de influenciar a tomada de decisão do agente público se dá através da tentativa de influenciar primeiro a opinião do público em geral a respeito de uma legislação específica, encorajando assim a audiência a agir a esse respeito – apoiar a adoção ou rejeição de uma lei ou política.

No primeiro caso, estamos diante do *lobby* direto; no segundo, do *lobby* indireto, também chamado de *grassroots lobbying*<sup>46</sup>, uma vez que a influência sobre o agente público advém do público em geral (OCDE, 2012, p. 23).

Não concordamos com a designação do *lobby* indireto como *grassroots lobbying*. Isto porque esse termo traduz a ideia de movimentos populares

---

<sup>46</sup> Conforme definição do dicionário de inglês Merriam-Webster, *grassroots* significa o nível básico da sociedade ou de uma organização especialmente como vista em relação às posições de poder mais altas ou mais centralizadas. No original: *the basic level of society or of an organization especially as viewed in relation to higher or more centralized positions of power*.

espontâneos, empreendidos por pessoas comuns, isto é, pela sociedade civil não organizada. Como visto na definição *supra*, no *lobby* indireto está ausente o elemento da espontaneidade, já que o público é influenciado a se posicionar a favor de um projeto de lei ou política específico, ou contra ele, e instado a agir de acordo com esse posicionamento. É empreendido frequentemente por grupos altamente organizados que influenciam a opinião pública de maneira frequentemente muito sutil – valendo-se dos meios de comunicação ou mesmo infiltrando-se em organismos culturais e aliciando pessoas “formadoras de opinião”, muitas vezes sem que essas pessoas percebam que a que fins estão servindo (*astroturfing*<sup>47</sup>). Portanto, o *lobby* praticado por esta via, em verdade, há de beneficiar frequentemente interesses não tão difusos quanto parecem à primeira vista.

Também é importante diferenciar os movimentos *grassroots* dos movimentos sociais organizados: estes congregam, em torno de objetivos definidos, um certo número de pessoas e/ou entidades as quais são em alguma medida identificáveis e distinguíveis do restante dos membros da sociedade – há delimitação –, enquanto aqueles, em tese, são espontâneos e partem dos cidadãos como um todo, seus impulsionadores estão difusos no corpo social. Da mesma forma que empresas e grupos econômicos, movimentos sociais podem se valer das suas vias para influenciar a decisão política.

De modo algum sugerimos que esses movimentos, organizados ou não, devam ser coibidos ou negligenciados no seio do processo legislativo, pois a separação de uma pretensão legítima da ilegítima tem que ser feita à luz dos argumentos apresentados, em confrontação com os comandos constitucionais, e não *a priori*. Ao contrário, entendemos que a manifestação de qualquer ponto de vista tem potencial para provocar a reflexão e o debate na tomada de decisão pública, e por isso é positiva do ponto de vista democrático. Não obstante, tendemos a rechaçar a aceitação irrestrita de bandeiras apenas pelo fato de serem erguidas pela “massa” ou pela “coletividade”, como se isso fosse bom de *per se*. Assim, entendemos que os argumentos sobre os quais se fundamentam as reivindicações oriundas dos movimentos ditos *grassroots* ou de *lobby* indireto devem ser contraditados pelos membros da sociedade civil detentores de interesses

---

<sup>47</sup> Se a palavra *grassroots* remete à grama, *astroturfing* deriva da palavra AstroTurf, que é o nome de uma marca de grama sintética, indicando assim a “artificialidade” do pretense movimento espontâneo das massas.



contrapostos, além de cuidadosamente analisados pelo legista e pelo legislador – este último, o detentor da palavra final em virtude de ser o representante eleito.

### 3.7 Lobby X corrupção.

O *lobby*, como restou demonstrado, é prática legítima e saudável em qualquer regime democrático, desde que feita às claras, isto é, com transparência. Assim, permite-se o contraditório e a ampla defesa dos interesses contrários e as decisões públicas restam subsidiadas de informações que, de outra forma, seria mais custoso ao legislador obter – se de fato ele as procurasse.

Contudo, alguns desvios patológicos dessa prática fazem com que ela seja mal vista. Para agravar a situação, muitos jornalistas utilizam os termos *lobby* ou lobista para se referir a práticas de corrupção ou ao agente privado que as empreende, respectivamente.

Isso não ocorre somente no Brasil. FARHAT (*op. cit.*, p. 53), citando Charles L. CLAPP, demonstra que a confusão entre *lobby* e práticas ilícitas também ocorre nos Estados Unidos da América:

Muitas pessoas pensam que *lobby* é coisa ruim. Penso que há aí uma interpretação errônea, a qual ainda precisa ser corrigida no concernente ao público em geral. *Lobby* é parte essencial do governo representativo e deve ser encorajado e apreciado. Lobistas são, frequentemente, fonte de informação... Se você for independente... eles poderão explicar-lhe tudo o que determinado assunto envolve, e você pode tomar suas próprias decisões.

Tal como já explicitado anteriormente, o italiano DE MARCO (p. 50 *et seq.*) distinguiu dois tipos de “processos negociais” na formação da lei, um caracterizado por sua intervenção ostensiva e dentro de regras procedimentais ao menos convencionadas entre os participantes; e outro que promove seus interesses por vias transversais e ocultas, sem respeito a qualquer regra, sendo que, neste último caso, as atuações tendem ao ilícito penal, e podem comprometer a racionalidade da legislação em todos os seus aspectos: comunicativo (R1) e jurídico-formal (R2), inclusive mediante a inserção de “normas intrusas”, atingindo assim a “realizabilidade” da lei (R3 e R4). O comprometimento da racionalidade ética (R5) é evidente.

Como DE MARCO, FARHAT (*op. cit.*, p. 54) preocupou-se em diferenciar a ação legítima da ilegítima, e trouxe assim as palavras de Laerte SETÚBAL, lobista

brasileiro que atua em prol de nosso país no que concerne ao comércio exterior junto ao Congresso americano:

*Lobby* não significa necessariamente ter amigos influentes, mas ter mensagens consistentes, e levá-las, de forma constante e sistemática, aos formadores de opinião. O principal objetivo do lobista é vender credibilidade, [o que] requer sequencia e presença, mais que contribuições financeiras.

Também a OCDE reconhece essa diferença, sustentando que a profissão de lobista, quando bem exercida, consegue fortalecer a responsabilidade (*accountability*) no governo e a participação dos cidadãos no processo político. Porém, quando o *lobby* se torna uma profissão excessivamente elitizada, servindo exclusivamente a interesses especiais bem-financiados, pode se tornar bastante danosa à percepção dos cidadãos no que se refere à legitimidade política (2012, p. 22).

O limite entre a legalidade e a ética é, portanto, menos tênue do que parece, não se justificando a perpetuação da confusão entre lobby e práticas ilícitas – especialmente pelo fato de que estas últimas estão tipificadas na legislação penal. No caso da legislação penal brasileira, os crimes mais propensos a serem cometidos por quem deseja influenciar uma decisão legislativa pelas vias obscuras estão elencados no capítulo 5.

## 4 O LOBBY NO QUÉBEC.

### 4.1 O contexto do Québec.

O Canadá é uma democracia parlamentarista que se organiza sob a forma federativa, num federalismo de dois níveis. Assim, o exercício da função legislativa é dividido entre o parlamento central, sediado na capital, Ottawa, e os parlamentos de cada uma das dez províncias.

O Québec é uma província peculiar, pois representa uma nação dentro do Estado canadense. A identidade quebequense é única dentro do Canadá. A população, em sua maioria, descende dos colonizadores franceses, que ali chegaram no início do século XVI. Assim, o francês é língua oficial da província<sup>48</sup>, mas outros legados dessa origem são evidentes: a arquitetura e a culinária típicas, a religião católica e, principalmente, o bijuridismo – que nada mais é do que a convivência das duas grandes tradições jurídicas ocidentais, direito romano-germânico e *common law*, sendo que a primeira prepondera no direito privado e a última, no direito público, com influências recíprocas na construção, aplicação e interpretação do direito. Com efeito, o parlamento do Québec é conhecido por Assembleia nacional do Québec.

De acordo com HOUILLON (2012, p. 395), que se debruçou sobre os diversos modelos de regulamentação do *lobby* na América do Norte, o estudo do modelo quebequense é interessante porque, em razão dessa fusão dos sistemas jurídicos, trata-se de “um direito codificado que foi bem sucedido na elaboração de uma regulamentação sobre o *lobby*, própria de modelos anglo-saxões”, o que pode inspirar países de tradição civilista, como o Brasil. Além disso, valeu-se da experiência federal em matéria de regulamentação do *lobby* para almejar que a legislação do Québec, nesse quesito, fosse mais avançada.

Entendemos, sem com isso fazer apologia a um sistema de governo diferente do brasileiro, que o parlamentarismo, a exemplo do Québec e do Canadá, favorece o planejamento legislativo e a aplicação da legística. É que no parlamentarismo há uma separação fluida das funções legislativa e executiva entre

---

<sup>48</sup> O francês somente se tornou língua oficial do Canadá em 1982, com a *Charte canadienne de droits et libertés*. Disponível em: <<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/const/page-15.html>>. Acesso em 28 de março de 2013.

os órgãos estatais, pois o governo é, em verdade, um órgão do parlamento. Considerando ainda o regime de escrutínio nos níveis federal e provincial favorece a emergência de um partido majoritário, que assim reúne maiores chances de realizar seu programa de governo (BRUN *et al.*, 2008, p. 265 *et seq.*) Com efeito, é mais fácil conciliar os interesses do governo e do parlamento – que devem ambos refletir aqueles dispersos na sociedade – para criar uma legislação e fazê-la valer.<sup>49</sup> Conforme explicam BRUN *et al.* (2008, p. 595),

A soberania coletiva, por si só, requer apenas a presença de um parlamento representativo. Mas os regimes que se contentam com essa lógica estrita colocaram a função executiva em um estado de inferioridade fatal para a eficácia do Estado. [...] A falibilidade governamental aparece inerente à soberania coletiva.

E completam (*idem*, p. 611):

O regime parlamentar nunca foi um regime de equilíbrio, mesmo historicamente. Os mecanismos que o constituem buscam preferencialmente hoje em dia a colaboração entre os órgãos legislativos e executivos do Estado com o objetivo de reduzir a antinomia aparente entre a soberania coletiva e a eficácia do Estado.

É claro que todos os princípios doutrinários e ferramentas práticas para a elaboração legislativa racional e de qualidade propostos pela legística podem e devem funcionar tanto no regime parlamentar quanto no regime presidencialista; o que se anuncia é talvez alguma dificuldade maior no rompimento de uma cultura decisionista no âmbito deste último, haja vista que não se pode contar com os elementos institucionais do parlamentarismo, que impõem uma relação mais próxima de colaboração entre Executivo e Legislativo.

Québec e Canadá também contam com leis eleitorais que limitam os dispêndios de campanha, as doações e o financiamento dos partidos políticos. Como estímulo à adesão, parte das despesas eleitorais feitas validamente pode ser reembolsada pelo poder público; o financiamento dos partidos é parcialmente público, sendo que no Québec desde 1977 pessoas jurídicas e sindicatos não podem contribuir. (BRUN *et al.*, 2008, p. 289 *et seq.*)

---

<sup>49</sup> Vale recordar os métodos de tomada de decisão apresentados no capítulo 2: é importante que o órgão planejador seja diferente do órgão executor, que, por sua vez, deverá ser diferente do órgão de controle – sempre com o fim de permitir análises e decisões isentas. No entanto, como o órgão executor desempenha suas tarefas com base naquilo que o órgão planejador delineou, e como este último traça diretrizes para o primeiro colocar em prática, urge que estejam em diálogo.

O Canadá regulamentou o *lobby* em 1989, porém o Québec só tomou essa decisão em 2002<sup>50</sup>.

## **4.2 A regulamentação do *lobby* no Québec.**

### **4.2.1 Princípios.**

A regulamentação do *lobby* no Québec foi norteadada por dois princípios: o da legitimidade e o do direito de saber.

O reconhecimento da legitimidade do *lobby* decorre do entendimento de que essa prática é típica das sociedades complexas contemporâneas, mas só é possível em regimes democráticos, que admitem o direito do cidadão de se dirigir a um agente público para defender e fazer valer seu ponto de vista (direito de petição). Ademais, decorre da consciência de que o *lobby* proporciona uma interação, mediada pelo lobista, entre sociedade civil e agentes públicos, por meio do qual estes tomam conhecimento de um ponto de vista informado que merece consideração e pode ser fundamental para uma decisão esclarecida.

Por outro lado, o princípio do direito de saber reconhece que é do interesse público saber quem está tentando influenciar o processo decisório das instituições públicas por meio do *lobby*, e assim a Lei<sup>51</sup> que regulamenta e dá publicidade a essa prática é um dos instrumentos garantidores do direito à informação, contribuindo assim para o exercício esclarecido de outros direitos políticos por parte do cidadão. Cria-se condições para a democratização da influência, o que afeta positivamente o monitoramento (*accountability*) dos titulares de cargos públicos.

Assim, a Lei quebequense preconiza a transparência, tida como fundamental para salvaguardar o interesse público, porquanto apta a lembrar aos titulares de cargos públicos de que suas decisões devem, balizadas por esse

---

<sup>50</sup> O tema da regulamentação da prática do *lobby* já estava na agenda política da província desde alguns anos antes da aprovação da Lei. Em 1995 o Grupo de trabalho sobre a ética, a probidade e a integridade dos administradores públicos recomendou o estudo acerca da pertinência e das modalidades de um enquadramento jurídico dessa prática. (COMMISSAIRE..., 2014, p. 2.)

<sup>51</sup> Neste capítulo, sempre que empregarmos a palavra Lei com inicial maiúscula, estaremos nos referindo à Lei sobre transparência e ética em matéria de *lobby*, que regulamenta a prática do *lobby* no Québec.

interesse, encontrar um equilíbrio entre os diversos pontos de vista particulares envolvidos. Preconiza ainda o exercício sadio das atividades de *lobby*, tendo em conta que há padrões de conduta indesejáveis, que não configuram *lobby* e que devem ser repelidos; e que, por outro lado, o exercício legítimo do *lobby* deve seguir regras e condições previamente estabelecidas. (OCDE, 2009, p. 126 *et seq.* e COMMISSAIRE..., *website*<sup>52</sup>.)

Esses pressupostos para a regulamentação, admitidos no Québec, já foram expostos neste trabalho, e valem para os países democráticos (no sentido já explicitado no capítulo 3) em geral.

André CÔTÉ, ex-comissário de *lobby* no Québec, salienta que, na América do Norte, onde a regulamentação do *lobby* é regra e não exceção, a preocupação principal é garantir, por meio da transparência e do estabelecimento de padrões de conduta aceitáveis, a igualdade de condições entre os interessados em um determinado assunto sobre o qual se planeja legislar, bem como aumentar a confiança nas instituições públicas. Assim, a regulamentação se volta muito mais para garantir os direitos dos membros da sociedade civil, e menos para dar ao agente público garantias acerca de com quem ele está lidando. (OCDE, *idem*, p. 127). É de se salientar ainda o entendimento de que “o *lobby* constitui um meio de ter acesso às instituições por todos os cidadãos ou grupos de interesse<sup>53</sup>”, o que reafirma o que já dissemos antes: que no Canadá e no Québec o direito ao *lobby* está respaldado no direito constitucional de petição, sendo que “a lei acrescenta uma nova dimensão ao direito à informação, um direito garantido pela Carta dos Direitos e Liberdades, permitindo aos cidadãos saber quem está a tentar influenciar as decisões de interesse público.”<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Disponível no seguinte link: <[http://www.commissairelobby.qc.ca/autoformation/pdf/C1\\_Principes\\_objectifs\\_loi.pdf](http://www.commissairelobby.qc.ca/autoformation/pdf/C1_Principes_objectifs_loi.pdf)>. Acesso em março de 2014.

<sup>53</sup> Citação original: *le lobbyisme constitue un moyen d'avoir accès aux institutions pour tous les citoyens ou groupes d'intérêts.* Disponível em: <<http://www.commissairelobby.qc.ca/citoyens/legitime>>. Acesso em 13 de abril de 2014.

<sup>54</sup> Citação original: *La Loi apporte une nouvelle dimension au droit à l'information, droit garanti par la Charte des droits et libertés de la personne, en permettant au citoyen de savoir qui cherche à influencer les décisions d'intérêt public.* Disponível em: <<http://www.commissairelobby.qc.ca/commissaire/loi>>. Acesso em 13 de abril de 2014.

A lei que regulamenta o exercício da atividade de *lobby* no Québec recebeu, assim, o nome de *Lei sobre a transparência e ética em matéria de lobby*<sup>55</sup>, e, inspirada na lei federal, foi muito mais ambiciosa do que ela.<sup>56</sup> Ainda que uma legislação nesse sentido já estivesse sendo discutida no Québec, em verdade ela foi uma resposta a um escândalo envolvendo condutas inapropriadas por parte de lobistas e agentes públicos, que enfatizou a necessidade de monitoramento das relações entre esses personagens (OCDE, 2009, p. 127; COMMISSAIRE..., 2014, p. 2).

#### 4.2.2 Objetivo da Lei.

Nas palavras de André Côté (OCDE, 2009, p. 127):

A lei visa a reforçar a confiança pública nas instituições públicas, fomentando a transparência na prática do *lobby* junto a titulares de cargos públicos e assegurando que as atividades de *lobby* sejam conduzidas de maneira apropriada.

Da mesma forma, estabelece o art. 1 da Lei sobre a transparência e ética em matéria de *lobby*:

Reconhecendo que o *lobby* constitui um meio legítimo de acesso às instituições parlamentares, governamentais e municipais e que é do interesse do público que este último possa saber quem busca exercer uma influência junto a essas instituições, a presente lei tem por objetivo tornar transparentes as atividades de *lobby* exercidas junto a titulares de cargos públicos e a assegurar o exercício sadio dessas atividades.

Assim, de maneira imediata, a Lei pretendeu promover a *transparência* nas relações de *lobby*, bem como adequar as condutas dos lobistas e dos titulares de cargos públicos a um padrão considerado aceitável. De modo mediato, pretendeu ainda, a partir desses dois objetivos imediatos, reforçar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas. Portanto, a consecução do objetivo mediato decorre da eficácia da Lei em atingir os dois objetivos imediatos, sendo na verdade um efeito deles decorrente.

Cumprir realçar ainda que a Lei quebequense não tratou do *lobby* indireto, ou *grassroots*, lidando somente com o *lobby* direto. No Canadá, todavia, o *lobby*

---

<sup>55</sup> A *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, no original, data, mais precisamente, de 13 de junho de 2002.

<sup>56</sup> A lei federal do Canadá em matéria de *lobby* foi modificada na última década para se tornar mais abrangente.

indireto é regulamentado. Lei federal determina que propagandas na mídia ou campanhas de opinião pública que visam a influenciar ou pressionar as decisões de agentes públicos sejam declaradas (OCDE, 2009, p. 132). O atual Comissário de *Lobby* sugere que o apelo ao grande público seja considerado, nos termos da Lei, como uma atividade de *lobby*, pois tem em vista influenciar indiretamente a decisão de um agente público e pode ser uma estratégia deveras eficaz, para dar transparência inclusive às empresas e organizações que atuam como grupos de pressão e os meios utilizados. Para tanto, uma alteração no texto da Lei é necessária (COMMISSAIRE..., 2012, p. 34). Incorporar normas que regulamentem o *lobby* indireto à Lei é útil porquanto essa pode ser uma estratégia utilizada quando a comunicação direta com o agente público, por algum motivo, falha, ou ainda quando é possível crer que o interesse defendido vai ao encontro do bem comum. Não obstante, há quem condene esse recurso por entender que ele cria um clima de confrontação entre grupos detentores de interesses opostos, que pode não ser desejável (YATES *et al.* 2005, p. 316-317).

#### **4.2.3 Definições.**

Tal como já dito neste trabalho, a OCDE recomenda que tanto o lobista quanto as atividades de *lobby* sujeitas à regulamentação sejam clara e inequivocamente definidas na Lei. A legislação quebequense assim o faz, definindo ainda quem são os agentes públicos junto aos quais se faz *lobby* e as personagens que constituem exceções à Lei.

Com efeito, no Québec, constituem atividades de *lobby* sujeitas à mencionada Lei, toda comunicação oral ou escrita estabelecida com um titular de cargo público, iniciada com o escopo de influenciar sua tomada de decisão. Essa decisão pode versar, dentre outras de natureza tipicamente administrativa, sobre a elaboração, a apresentação, a modificação ou a rejeição de uma proposição legislativa ou regulamentar, de uma resolução, orientação, um programa ou plano de ação (art. 2 da Lei).

As exceções ficam por conta dos artigos 5 e 6, que determinam, dentre outras, que a Lei não se aplica às representações de interesses feitas no bojo de procedimentos judiciais; ou no âmbito de uma comissão parlamentar da Assembleia nacional; ou em uma sessão pública de um município ou organismo municipal; ou



representações feitas em procedimentos públicos; ou que visem a implementação de ato administrativo vinculado, cabendo ao agente público praticá-lo uma vez atendidas as exigências legais; ou que visem meramente prover informações aos agentes públicos a respeito de um produto ou serviço; ou àquelas feitas por um titular de cargo público no exercício de suas atribuições; ou em resposta a um pedido ou oferta por escrito de um titular de cargo público; ou a negociações pertinentes à execução de um contrato já firmado; ou ainda a representações cuja divulgação possa colocar em risco a segurança do lobista ou seu cliente, ou mesmo do titular de cargo público ou de qualquer outra pessoa. Por fim, não constituem atividades de lobby as comunicações que visem apenas a indagar a respeito da natureza ou âmbito dos direitos e obrigações de um cliente, empresa ou organização. Esse rol de exceções é importante para fixar com clareza o âmbito de aplicação da Lei.

Por sua vez, no art. 3 a Lei define e distingue três categorias de lobistas, a saber: o lobista consultor; o lobista de empresa; e o lobista de organização. O lobista consultor é aquele cuja profissão ou mandato consiste total ou parcialmente no exercício de atividades de *lobby* em nome de terceiros mediante algum tipo de contrapartida. Como ressalta CÔTÉ (OCDE, 2009, p. 129), não é comum que indivíduos se identifiquem como lobistas; geralmente utilizam nomes de profissões próximas, como relações públicas, relações governamentais, consultor de negócios, gerente de projetos, advogado, engenheiro, arquiteto, etc. Apesar desses eufemismos, interessa, do ponto de vista normativo, a subsunção da conduta praticada àquela descrita na Lei: basta a pessoa praticar *lobby* em favor do interesse de outrem e em troca de alguma compensação, ela será reputada lobista para os efeitos legais.

O lobista de empresa é alguém que tem vínculo de trabalho, seja um emprego ou uma função (sócio ou executivo, por exemplo), com uma empresa que tenha fins lucrativos, sendo que uma parte importante de suas atividades laborais consiste no exercício das atividades de *lobby* em favor dessa empresa<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Essa noção de “parte importante” relativa ao tempo e/ou à tarefa desempenhada têm gerado inúmeras dificuldades para a aplicação da Lei, tendo o Comissário de *Lobby* recomendado em 2012 que essa expressão seja suprimida. Assim, bastaria que o indivíduo desempenhasse atividade enquadrada como lobby para ser definido como lobista de empresa ou organização (COMMISSAIRE, 2012, p. 51-55).

De maneira similar, o lobista de organização também tem vínculo de trabalho (emprego ou função) em face da organização ou associação em nome da qual dedica parte importante das suas atividades à prática do *lobby*<sup>58</sup>. A única diferença entre a categoria anterior e esta categoria é o fato de que nesta última a organização ou associação não tem fins lucrativos.

De qualquer forma, interessante notar que as duas últimas categorias de lobistas contemplam o exercício do *lobby* diretamente pelas das empresas ou organizações, em favor de si.

Por fim, ainda no *Capítulo I – Objeto e campo de aplicação*, a Lei define também o contexto estatal ao qual se aplica, explicitando assim quem são os titulares de cargos públicos sujeitos aos lobistas, para fins legais (art. 5), e, mais uma vez, quem não é considerado para os mesmos fins (art. 7). Em suma, são considerados os agentes públicos cuja função envolva poder decisório no âmbito da província do Québec, a saber: ministros e deputados, bem como os membros de suas respectivas equipes; servidores públicos; detentores de cargos ou empregos em agências ou empresas públicas; pessoas nomeadas para organizações sem fins lucrativos que gerenciam e apoiam financeiramente, com fundos provenientes do governo, atividades de natureza pública, bem como os empregados dessas organizações; e pessoas eleitas para cargos em nível local (municipal ou metropolitano), membros de suas equipes, ou empregados públicos locais.

A Lei não se aplica em face de agentes cujas atribuições não contemplem poder de decisão na esfera de competências da província do Québec, e. g., senadores, deputados federais, deputados de outras províncias ou territórios e membros de suas equipes; empregados do governo do Canadá, de outras províncias ou territórios; agentes diplomáticos ou representantes oficiais do governo do Canadá ou estrangeiro; empregados de organismos internacionais; e representantes oficiais no Québec de outras províncias, de um Estado ou de estado estrangeiro.

#### **4.2.4 Transparência e registro.**

---

<sup>58</sup> Idem à nota anterior.

Tivemos a oportunidade de entrevistar no dia 8 de abril de 2013 o Comissário adjunto e secretário geral de *lobby* do Québec, Jean DUSSAULT, que reforçou o objetivo da Lei de garantir a transparência das atividades de *lobby*, a fim de trazer ao conhecimento do público “como se dá o jogo de comunicação de influência entre pessoas que representam interesses privados e pessoas eleitas ou funcionários públicos.” Na ocasião, DUSSAULT ressaltou que “a transparência está muito no registro”, o que nos chama atenção para a importância dessa fase.

Nesse sentido, CÔTÉ (OCDE, 2009, p. 130) salienta que o *lobby* é uma relação entre um portador de um interesse privado e um agente público, iniciada por aquele. Sendo assim, é geralmente aceito que os primeiros devem ser os principais responsáveis por dar publicidade à sua atuação, e portanto se atribui a eles o dever de registrar-se, como *consequência* do início dessa relação, e não como prerrequisito para que aconteça. No Québec, o prazo para o registro de um lobista consultor é de 30 dias a partir do início de suas atividades; para um lobista de empresa ou de organização, 60 dias.

A Lei prescreve que todo lobista deverá ser inscrito perante o registro de lobistas (art. 8) – os lobistas consultores efetuam a própria inscrição; os lobistas de empresa ou de organização são inscritos pelos respectivos empregadores. Neste momento, são prestadas informações relevantes (art. 9 e 10), devendo ainda mantê-las atualizadas. CÔTÉ (OCDE, 2009, p. 131) sintetiza essas informações nas seguintes perguntas: quem está fazendo *lobby*? Onde? Sobre qual assunto?

Um pouco mais detalhadamente, estas são as informações requeridas:

**Tabela 3 – Informações requeridas para o registro de lobistas no Québec**

Informação	Lobista consultor	Lobista de empresa ou de organização
Nome e endereço profissional do lobista.	X	X
Nome do mais alto dirigente da empresa ou organização.		X
Nome e endereço profissional do cliente ou da empresa ou organização com a qual tem vínculo, além de eventuais empresas controladoras ou subsidiárias que tenham interesse no resultado do <i>lobby</i> .	X	X
Datas do início e fim do ano financeiro da empresa ou organização.		X
Um resumo das atividades da empresa ou organização.		X
Indicação do governo ou municipalidade que financia total ou parcialmente a empresa ou organização, se for o caso.	X	X
O objeto e o período de suas atividades de <i>lobby</i> .	X	X

Informação	Lobista consultor	Lobista de empresa ou de organização
O nome da instituição parlamentar, governamental ou municipal junto a qual se pretende intervir. <sup>59</sup>	X	X
Em qual faixa de valor se enquadra a contrapartida recebida ou a receber pelo exercício do mandato: menos de \$10.000,00, de \$10.000,00 a \$50.000,00, de \$50.000,00 a \$100.000,00 e \$100.000,00 ou mais dólares canadenses.	X	
Os meios de comunicação utilizados ou que se pretende utilizar.	X	X
A natureza e a duração do cargo público que tenha ocupado, se for o caso, num prazo de dois anos anteriores à data do seu compromisso com o cliente.	X	X

As informações solicitadas no registro atendem quase que completamente às recomendações da OCDE elencadas no item 3.5 *supra* (identificação do lobista e dos beneficiários, objetivo da intervenção, alvos da atuação e fontes de financiamento). Apenas não se requer diretamente sejam informadas as fontes de financiamento das atividades de *lobby*. Não obstante, requereu-se que, sendo a entidade beneficiária recebedora de fundos públicos provenientes do governo ou municipalidade (incluindo aí sua administração indireta), fosse tal informação declarada. Por outro lado, solicitou-se também a faixa de remuneração atribuída ao lobista consultor, o que não deixa de dar pistas acerca do grau de poder econômico envolvido.

COTÉ (OCDE, 2009, p. 132) considera a descrição do objeto das atividades de *lobby* o elemento mais essencial da declaração. Segundo ele, neste campo deve ser inserida “uma descrição suficiente da natureza da decisão que o lobista almeja influenciar.” Neste ponto, ele adianta a necessidade de que o órgão responsável por receber as inscrições esteja comprometido com a correta execução e eficácia da Lei. André COTÉ foi o primeiro comissário de *lobby* do Québec, entre 2002 e 2009. Ele relata:

Inicialmente, nós encontramos alguma relutância por parte dos lobistas em fornecer muitos detalhes sobre o propósito de suas atividades de *lobby*. Juntamente com o registrador dos lobistas, a fim de assegurar que as declarações sejam suficientemente detalhadas, nós gradualmente desenvolvemos padrões de conformidade. Esforços significantes foram

<sup>59</sup> CÔTÉ (OCDE, 2009, 131) explica que basta identificar a instituição no bojo da qual se pretende exercer o *lobby* e identificar a natureza da função do titular de cargo público que se tem em vista (por exemplo, um assessor ou um gestor dentro de um ministério específico). Não é necessário nomear exatamente a pessoa ou as pessoas de cuja decisão se deseja influenciar.

empreendidos para alcançar uma uniformidade relativa na descrição do objeto das atividades de *lobby*, o que é uma necessidade para o correto funcionamento da Lei, particularmente para a eficácia do 'direito de saber' garantido aos cidadãos.  
(OCDE, 2009, p. 132.)

O registro pode ser feito eletronicamente em formulário próprio e sem a cobrança de taxa, ou em papel, com a cobrança de taxa relativa ao serviço de integração à base de dados do Conservador do Registro de Lobistas do Québec<sup>60</sup>.

Frise-se que a Lei não impõe qualquer limitação ao cidadão que deseja se comunicar diretamente e em nome próprio com um agente público.

#### **4.2.5 Padrões de conduta em matéria de lobby – Lei e Código de deontologia dos lobistas.**

Trata-se do aspecto *ético*, presente no nome da Lei e também de um princípio norteador da decisão de regulamentar o *lobby*, convertido em objetivo dessa mesma regulamentação, qual seja, assegurar o exercício sadio da prática. Portanto, a obrigação do lobista não se esgota no registro que torna pública sua estratégia; incorpora também o dever de respeitar normas que visam a assegurar o desempenho adequado da atividade de *lobby*. A elaboração de um código de ética vai ao encontro da recomendação da OCDE, abordada no item 3.5 *supra*, de positivar regras e diretrizes que estabeleçam padrões de comportamento esperados.

Essas normas estão contidas na própria Lei (art. 25 a 32), mas não somente nela. O art. 36 e seguintes da Lei previu a confecção de um Código de deontologia dos lobistas.

A Lei determina, em síntese, obrigações referentes ao registro, sua atualização e renovação; proíbe que lobistas consultores e de empresas recebam remunerações condicionadas ao grau de sucesso de suas tarefas, ou remunerações provenientes de subsídios ou empréstimos oriundos de órgãos públicos; proíbe que ex-titulares de cargos públicos que pratiquem *lobby* se valham de informações obtidas no exercício desse cargo para obter vantagens indevidas; e determina ainda que ex-titulares de cargos públicos de alto escalão respeitem o lapso temporal

---

<sup>60</sup> No *website* do Registro de Lobistas é possível tanto efetuar o registro como ter acesso à base de dados. Ainda, está disponível uma gama de informações a respeito. O endereço eletrônico é <<http://www.lobby.gouv.qc.ca/>>. Acesso em 28 de abril de 2014.

prescrito antes de se dedicar ao *lobby* junto às repartições onde trabalhavam. Nos artigos 53 e seguintes, a Lei prevê ainda as sanções disciplinares e penais aplicáveis aos lobistas transgressores dos padrões de conduta estabelecidos.

Por sua vez, o Código de deontologia concorre para os dois objetivos fixados pela Lei, especialmente o segundo, qual seja, o exercício adequado da prática do *lobby*. Ele contém apenas 20 artigos, cuja observância é obrigatória, sendo a transgressão passível de punições disciplinares e penais nos termos da Lei. As disposições do Código se subdividem em “respeito às instituições” (bem como aos titulares de cargos públicos e respeito ao direito dos demais de ter acesso igualitário a essas instituições), “honestidade e integridade” (fornecer declarações verdadeiras e suficientes para atender o direito do público à informação, não incitar titulares de cargos públicos à violação das normas jurídicas, não efetuar pressões indevidas, não se colocar em situações de conflito entre os interesses que representa, guardar confidencialidade das informações obtidas no exercício do mandato) e “profissionalismo” (abster-se de condutas que desacreditem a profissão de lobista, não dissimular a identidade do cliente, empresa ou organização que representa, atuar com diligência e disponibilidade no trato com o comissário de *lobby* e o conservador do registro de *lobby*, atendendo suas solicitações em prazo razoável).

#### **4.2.6 O Conservador do Registro de Lobistas.**

O Conservador do Registro de Lobistas compõe, juntamente com o Comissário de Lobby, uma estrutura designada pela Lei para garantir sua aplicação (artigos 19 a 24). Como o nome sugere, o Conservador do Registro de Lobistas opera o registro público desses profissionais, e tem por obrigação certificar que os formulários preenchidos contenham todas as informações requeridas e que estas sejam apresentadas segundo a forma e as modalidades prescritas. Também é tarefa do Conservador dar publicidade ao acervo de registro de lobistas<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> De fato, o registro pode ser consultado pelo público via internet, sem taxas e sem restrição de horários. As informações disponíveis são: nome e endereço profissional do lobista e de seu cliente, o objeto das atividades de *lobby*, o período em que são exercidas e os meios de comunicação utilizados. É possível ter acesso à base de dados pela busca do nome de um lobista, empresa, organização ou da pessoa que contrata um lobista consultor, do nome de um ente público alvo da prática do *lobby*, da especificação de um domínio de interesse, mediante a pesquisa de palavras

CÔTÉ (OCDE, 2009, p. 134) esclarece que a designação do Conservador do Registro de Lobistas como um órgão distinto do Comissário de *Lobby* atendeu a uma questão circunstancial:

Não havia nenhuma razão para fazê-lo além do fato de que uma equipe especializada do Ministério da Justiça já estava operando alguns registros computadorizados complexos com muito sucesso. Parecia uma decisão administrativa válida solicitar que esta equipe criasse e operasse o Registro de Lobistas uma vez que já tinha provado que seus membros tinham o know-how e os equipamentos para fazê-lo.

A cisão das funções relevantes para a execução e o controle da Lei entre o Conservador do Registro de Lobistas e o Comissário de *Lobby* tem sido, no entanto, vista como obstáculo à sua eficácia.

O próprio Ministério da Justiça já considerou que ela traz confusões tanto para os lobistas quanto para os agentes públicos, pois as obrigações atribuídas pela Lei devem ora ser realizadas perante um, ora perante outro desses órgãos. Eles são também duas fontes de informações complementares, por vezes redundantes aos envolvidos na prática do *lobby*. Ambos podem ser invocados pelos lobistas para auxiliar na interpretação de alguma norma que não esteja clara (vide o informado por DUSSAULT em sua entrevista). Ainda, as modificações no sistema de registro para atender às necessidades de um e de outro ficam mais difíceis, já que essas entidades têm objetivos distintos. Assim, recomendou que a Lei fosse alterada para transferir a responsabilidade do registro também para o Comissário (OCDE, 2009, p. 134).

Em sua entrevista, DUSSAULT ilustra bem a necessidade de fusão dessas funções no Comissário. Ele afirma:

Por exemplo, quando existe uma infração, o Comissário tem um ano para investigar e levar para o nível penal, é pouco prazo. Isso quer dizer que não se consegue monitorar quem não é registrado. *Por isso é necessário que o registro seja administrado pelo Comissário e não pela Conservadora, pois os objetivos são diferentes.* A Conservadora tem grandes mecanismos robustos para fazer o registro da melhor maneira e o objetivo do Comissariado é a transparência. Talvez a gente possa “aleijar” um pouco processo, mas é importante que as pessoas se inscrevam. (Grifamos.)

Essa recomendação do Ministério da Justiça data de 2007, oportunidade

---

chave ou o acesso a listas em ordem alfabética. Também é possível definir um período de tempo como filtro de busca, ou visualizar as inscrições mais recentes, ou ainda conferir os lobistas sob sanção. A consulta ao acervo está disponível no *website* do Conservador do Registro de Lobistas <<http://www.lobby.gouv.qc.ca>>, bastando selecionar a opção “Consultation du Registre”. Acesso em 1º de março de 2013.

em que o ministro, atendendo ao disposto no artigo 68 da Lei, elaborou um relatório acerca da implementação da Lei e do Código de deontologia, bem como das recomendações de alteração desses diplomas, destinado ao governo do Québec. Ela foi repisada pelo atual Comissário de *Lobby*, François Casgrain, em documento dirigido ao presidente da Assembleia nacional do Québec datado de 8 de maio de 2012 (COMMISSAIRE..., 2012, p. 11), contendo propostas de alteração da Lei, porém, até o presente, ela ainda não foi modificada.

#### **4.2.7 O Comissário de *Lobby*.**

De acordo com o art. 33 da Lei, o Comissário de *Lobby* é “encarregado da vigilância e do controle das atividades de *lobby* exercidas junto aos titulares de cargos públicos”. Ele é nomeado pela Assembleia nacional do Québec para um mandato de cinco anos e responde diretamente a ela. Tanto a Lei quanto o Código de deontologia balizam sua atuação, no sentido de garantir a efetividade e a eficácia de suas prescrições.

Deste modo, o Comissário monitora a atuação dos lobistas e dos titulares de cargos públicos. Para se certificar do cumprimento e a aplicação das disposições da Lei e do Código de deontologia, ele tem poderes de inspecionar os locais de trabalho e requisitar informações e documentos dessas personagens, ou ainda pode designar outrem para realizar essas tarefas (art. 39 e seguintes). Uma vez identificada uma violação a uma disposição da Lei ou do Código, o relatório do inquérito deverá ser encaminhado pelo Comissário à autoridade competente para o ajuizamento da ação penal. Ao Comissário porém cabe a aplicação de sanções disciplinares, no bojo de um procedimento realizado em contraditório, que envolvem a proibição ou o cancelamento da inscrição do lobista por até um ano. Cabe apelação dessa decisão à Corte do Québec.

Há proposta de modificação da Lei para que transfira ao Comissário o poder de iniciar processos penais contra os infratores, como explica CÔTÉ (OCDE, 2009, p. 136).

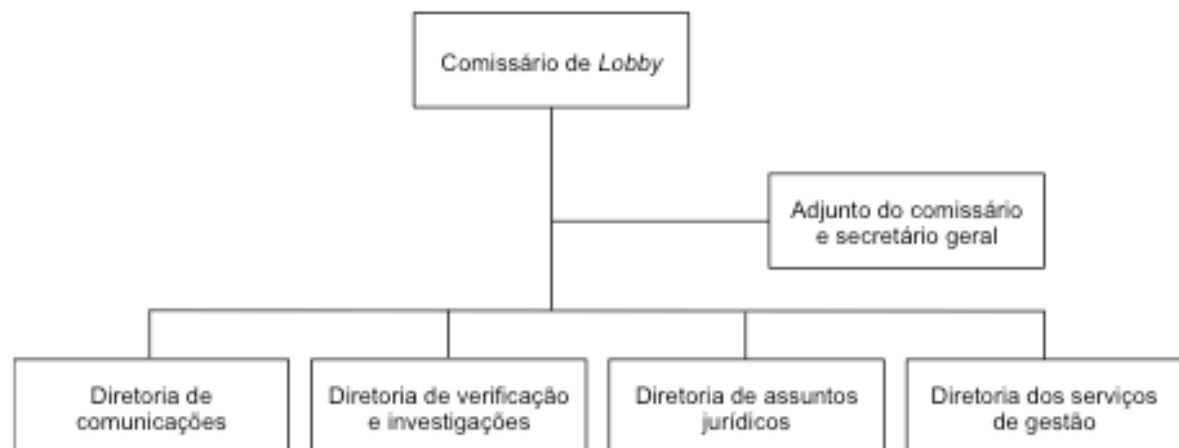
Garantido a efetividade da Lei e do Código de deontologia, o Comissário de *Lobby* do Québec espera proporcionar o atendimento de seus objetivos de transparência das relações entre lobistas e agentes públicos, evidenciando os fatores que concorrem para uma decisão pública; bem como conformar a conduta



desses agentes ao padrão estabelecido e aceito.

Para desempenhar essas funções, o Comissário de *Lobby* do Québec se vale de uma organização que conta aproximadamente com uma equipe de trinta pessoas, estruturadas da seguinte maneira:

**Figura 9 – Organograma do Comissariado de *lobby* do Québec**



O Comissário é competente para emitir avisos interpretativos para reforçar a precisão da Lei, completando seu sentido, ou do Código de deontologia, nos casos dúbios que se refiram à sua execução, interpretação ou aplicação (art. 52); igualmente, no âmbito de sua competência, pode fazê-lo o Conservador do Registro de Lobistas (art. 22). Essa possibilidade, realça HOUILLON (2012, p. 400), é algo “único no Canadá”.

Cientes de que a força vinculante da Lei depende mais da adesão das partes envolvidas do que no emprego de mecanismos de coação e sanção, haja vista que a mudança de comportamento visada pressupõe uma *transformação cultural* nas relações entre lobistas e agentes públicos (OCDE, 2009, p. 135), tanto o antigo Comissário, André CÔTÉ, quanto o atual, François Casgrain, desenvolveram planos estratégicos de atuação com foco na comunicação dessas personagens, com ampla divulgação de informações a respeito da Lei e do Código de deontologia, dos objetivos visados e dos meios escolhidos para sua realização, dos sucessos dessa legislação e do que é necessário melhorar, do papel de cada um (lobistas, titulares de cargos públicos, cidadãos e Comissário), no sentido de sensibilizar a todos para que assumam sua responsabilidade. Essa função educativa

não está expressa na Lei<sup>62</sup>, porém sem ela certamente esse diploma legal será letra morta. Assim, tanto a diretoria de comunicações quanto a diretoria de assuntos jurídicos se empenham em esclarecer aos interessados pontos obscuros na legislação, a fim de incentivar sua adesão voluntária.

O *website* do Comissário de *Lobby* conta com diversas ferramentas de decodificação das normas pertinentes à prática dessa atividade. Na página inicial há um link que leva a uma “FAQ”, (*foire aux questions*, em francês, ou *frequently asked questions*, em inglês) isto é, uma seção destinada a responder as perguntas mais comuns dirigidas ao Comissário. Também se encontram ali *links* para a Lei e para o Código de deontologia, avisos do Comissário de *lobby*, explicações sobre a organização do Comissário, seus comunicados, para todos os documentos institucionais, relatórios e memorandos produzidos pelo Comissário, e, por fim, um *link* no qual o cidadão tem acesso às informações do Comissário, com fulcro na *Lei sobre o acesso aos documentos dos órgãos públicos e sobre a proteção das informações pessoais*<sup>63</sup>, ou fica sabendo como solicitá-la, caso não esteja disponível *on line*.

Há guias contendo informações direcionadas a lobistas, titulares de cargos públicos e cidadãos.

No menu destinado aos lobistas, o conteúdo disponibilizado tem por fim lhes esclarecer em que medida suas atividades estão enquadradas pela Lei, e deste modo lhes informar sobre suas obrigações legais, a importância de observar a legislação pertinente e alertá-los sobre as consequências de infringi-la. Se o indivíduo pretende prestar um serviço para um cliente, uma empresa ou organização privada e está em dúvida se sua conduta será enquadrada na Lei, pode se submeter ao teste *Lobbyisme... ou non?* a fim de dirimi-la.

Na opção “titulares de cargos públicos” a tônica é reforçar o papel da Lei no que concerne à manutenção da confiança dos cidadãos nos agentes públicos e nas suas decisões, visto que tomadas em nome do conjunto dos cidadãos. Também há pequenos textos que visam informar o agente público se ele está sujeito à prática do *lobby* nos termos da Lei, como reconhecer a atividade de *lobby*, quais são suas

---

<sup>62</sup> O reconhecimento formal dessa função educativa do Comissário de *Lobby* também já foi sugerido. (OCDE, 2009, p. 136.)

<sup>63</sup> *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

responsabilidades caso aceite ser contatado por um lobista, bem como suas obrigações no período imediatamente após o término do exercício do cargo público, caso deseje se tornar um lobista. Há ainda informações gerais sobre a Lei, o que é *lobby* e quais são as obrigações dos lobistas, para que os agentes públicos possam exigir que a cumpram.

Na aba “cidadãos”, além dessas informações básicas sobre a lei e as obrigações das partes envolvidas, há textos dedicados à conscientização do público em geral sobre a prática do *lobby* e seu papel na democracia, à importância do cidadão tomar sua parte no debate político se valendo das informações disponibilizadas pelo registro de lobistas para contraditar o que julgar necessário e fazer valer seu ponto de vista, e sobre a possibilidade e o caminho para denunciar um lobista que não respeita a Lei.

Fica nítido, portanto, que o Comissário de *Lobby* no Québec é uma liderança fundamental para garantir a eficácia da Lei, e sua atuação é respaldada por uma legislação clara, concisa e coerente, com objetivos precisos. Apesar das mudanças necessárias, CÔTÉ avalia que, em geral, a regulamentação do *lobby* no Québec é positiva (OCDE, 2009, p. 135). Segundo ele, as atividades de *lobby* desenvolvidas na província caminham na direção correta, ainda que haja muito trabalho por fazer. Sua preocupação maior é com a prática em nível local, onde há menos conscientização.

A atuação do Comissário de *Lobby* do Québec vai ao encontro dos itens 4 e 5 das recomendações da OCDE para uma regulação efetiva em matéria de *lobby*, neste trabalho abordadas no tópico 3.5, haja vista que ele incorpora uma liderança que atua em duas frentes (educação e monitoramento) para garantir a obediência voluntária à Lei ou sua execução forçada.

#### **4.2.8 O papel dos titulares de cargos públicos.**

É comum que as relações de *lobby* ocorram à distância do público. A política envolve o poder de tomar decisões que afetam a todos e, como salientou DUSSAULT, “sempre que há poder em jogo há pessoas querendo exercer influência”. No Québec, a transformação da cultura que subjaz as relações entre quem tem o poder decisório e quem deseja impactar suas decisões, para que se estabeleçam de modo transparente, tem encontrado obstáculos na conduta dos

titulares de cargos públicos. A Lei não lhes impõe expressamente quaisquer obrigações. Isso faz com que muitos deles não se sintam responsáveis pela sua observância. Como muitas vezes o contato entre o lobista e o agente público se dá a portas fechadas, é difícil para o Comissário de *Lobby* supervisionar essa relação se o lobista não se registra. Assim é que surge para o titular de cargo público o dever de se certificar do registro do lobista. CÔTÉ sustenta que:

Isso [a lacuna na Lei] não significa que os titulares de cargos públicos não têm um papel a desempenhar em assegurar que os lobistas que atuam para influenciá-los conformem-se à lei. Ainda que a lei sobre *lobby* não imponha formalmente uma obrigação sobre eles, os titulares de cargos públicos não podem ignorar que essas exigências são parte integrante do ordenamento jurídico. Eles devem mostrar *diligência devida e razoável* em se certificar que essas exigências sejam cumpridas nas suas relações com lobistas. Eles devem ter em mente que as exigências de transparência impostas aos lobistas nas suas relações com eles visam a reforçar a legitimidade e a credibilidade de sua própria autoridade e que elas são impostas para garantir um acesso equitativo aos processos decisórios institucionais dos quais eles são curadores e os quais são projetados para determinar o que é de interesse público.

(OCDE, 2009, p. 130. Grifo do autor.)

Em sua entrevista, DUSSAULT chamou atenção para a responsabilidade dos agentes públicos no que se refere à garantir a efetividade e a eficácia da Lei. Ele reforçou o papel do Comissário de *Lobby* em tornar a Lei conhecida pelos destinatários e afetados, incluindo aí os titulares de cargos públicos, bem como a atuação em outra frente, qual seja, o controle e a vigilância dos envolvidos. Enfatizou que a tônica do Comissário tem pendido mais para a “sensibilização [do que] à repressão em relação as pessoas que não respeitam a lei”. Para DUSSAULT, todo o trabalho de conscientização desenvolvido pelo Comissário, aliado às normas contidas na Lei e no Código de deontologia dos lobistas e ao registro de suas atividades

não basta se, quando o titular de um cargo público procurado por um lobista que deseja fazer uma comunicação de influência, não solicitar/verificar se o lobista está registrado, declara suas atividades e respeita o código de deontologia. Essa primeira linha de pessoas que recebe o lobista ainda não assimilou a importância do registro, da declaração de atividades e de seguir o código de deontologia. O comissário solicitou que a lei fosse modificada para que o papel do titular de um cargo público fosse colocado dentro da lei, pois o titular acha que não tem papel dentro desse processo. Não cabe ao titular inscrever o lobista, mas cabe a ele atender somente o lobista que for registrado, pois quando isso não é feito o comissário não consegue fiscalizar o lobista e a lei perde a eficácia.

Em seu *website*, o Comissário de *Lobby* recomenda que, uma vez abordados por lobistas, os titulares de cargos públicos lhes questionem se eles estão inscritos junto ao registro de lobistas, ou ao menos o verifiquem por conta

própria, visto que o acervo do Conservador de Registro de Lobistas está disponível para amplo acesso na internet, como já demonstrado *supra*. Logo, se constatado que o lobista não efetuou o registro, o titular de cargo público deve recusar o contato até que ele o faça.

Trata-se do meio mais eficaz para assegurar o respeito à Lei. Os lobistas precisam se dirigir aos eleitos e aos agentes públicos em geral para fazer avançar seus projetos. Nessa perspectiva, não há razão para que eles não respeitem a Lei.<sup>64</sup>

A sensibilização dos agentes públicos, particularmente em nível municipal, tem se mostrado portanto como a maior fronteira para a efetividade da Lei quebequense. CÔTÉ (OCDE, 2009, p. 136) sustenta ainda que “sem o firme envolvimento dos titulares de cargos públicos, há um claro risco de que o sucesso dessa legislação seja comprometido”. Sob a perspectiva do princípio do “governo responsável”, essa classe de indivíduos já tem a obrigação de contribuir para que a Lei seja cumprida, a fim de, zelando pela integridade do processo decisório, resguardar a legitimidade de suas próprias decisões. Afinal, o mote dessa Lei é reforçar a confiança dos cidadãos naqueles que exercem funções públicas. Assim, o atual Comissário de *Lobby* sugeriu à Assembleia nacional do Québec que a Lei fosse alterada para contemplar explicitamente a obrigação dos titulares de cargos públicos quanto à eficácia dessa mesma Lei e do Código de deontologia. (COMMISSAIRE, 2012, p. 69 *et seq.*)

#### **4.3 O futuro da *Lei sobre a transparência e ética em matéria de lobby* do Québec.**

Cumprе enfatizar, à luz do que foi abordado no capítulo 2, especialmente as racionalidade que perpassam a elaboração da legislação e os diagramas de dinâmica legislativa, que o Québec adotou a Lei sobre transparência e ética em matéria de *lobby* a partir de objetivos tão claros e bem definidos que eles aparecem em seu próprio nome. Em termos de redação, trata-se de um texto conciso, em sua maioria claro, mas que contém algumas obscuridades (e. g., a expressão “parte importante”, no bojo das definições de um lobista de empresa ou de organização).

---

<sup>64</sup> Disponível em: <<http://www.commissairelobby.qc.ca/titulaires/responsabilites>>. Acesso em 21 de abril de 2014.

Ela está em harmonia com o ordenamento jurídico e densifica os direitos de petição e de acesso à informação, os quais têm *status* constitucional. Contempla a criação de dois órgãos responsáveis por garantir sua efetividade e eficácia – o Conservador do Registro de Lobistas e o Comissário de *Lobby*, sendo que a este último é atribuído o dever de educar e monitorar os atores envolvidos numa relação de *lobby*, com vistas a persuadi-los a aderir à Lei. O valor que a informa é a confiança dos cidadãos nas instituições públicas.

Durante os anos que se seguiram à implementação da Lei, os responsáveis pela sua execução identificaram que os efeitos pretendidos não estavam sendo plenamente alcançados, e que grande parte disso se deve a equívocos de redação da lei (termos vagos, falta de clareza quanto ao papel dos destinatários, lacunas, etc.). Assim é que o atual Comissário de *Lobby* do Québec propôs, em 2012, 105 recomendações a respeito da Lei, contemplando diversas modificações, o que poderia levar inclusive à elaboração e aprovação de uma nova Lei sobre *lobby* pela Assembleia nacional<sup>65</sup>. O objetivo é proporcionar uma redação mais precisa, que reforce a racionalidade comunicativa ou linguística da Lei (R1), para assim facilitar sua compreensão por parte dos destinatários, e consequentemente favorecer sua aplicação mais uniforme e completa (R3 e R4) (cf. COMMISSAIRE..., 2012, p. 120).

Essas modificações podem ser agrupadas e sintetizadas da seguinte maneira<sup>66</sup>:

A. Modificações para facilitar a aplicação e a compreensão da Lei:

- a) Rever diversas disposições a fim de melhor definir as decisões visadas, de precisar certas exclusões e de retirar certos termos ambíguos bem como de rever as definições dos três tipos de lobistas;
- b) Suprimir referência à noção de parte importante para determinar se

---

<sup>65</sup> Outras modificações já haviam sido sugeridas em outros relatórios anteriores, como por exemplo em *Bâtir la Confiance*, de 2008, que contém a primeira revisão quinquenal da Lei, e está disponível em:

<[http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/x\\_fichiers/277\\_batir\\_confiance\\_rapport\\_commissaire\\_lobbyisme\\_quebec.pdf](http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/x_fichiers/277_batir_confiance_rapport_commissaire_lobbyisme_quebec.pdf)>. Acesso em 18 de março de 2013.

<sup>66</sup> Trazemos aqui a síntese das modificações propostas no relatório de 2012 pelo Comissário (COMMISSAIRE..., 2012) como base nesse mesmo relatório e de sua comunicação na Assembleia nacional do Québec em 17 de abril de 2013. Disponível em: <[http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/File/Allocution\\_modif\\_legislatives\(1\).pdf](http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/File/Allocution_modif_legislatives(1).pdf)>. Acesso em 12 de abril de 2014.

uma pessoa que exerce atividade de *lobby* deve ser considerada como lobista de empresa ou de organização;

- c) Considerar como atividade de *lobby* o fato de um lobista usar sua influência para obter para um terceiro um encontro ou entrevista com um titular de cargo público a respeito de uma decisão visada pela Lei;
- d) Incluir o *lobby* indireto como atividade de *lobby* para efeitos da Lei;
- e) Incluir previsão de que são excluídas da aplicação da Lei os comentários e as observações feitas em encontros fortuitos e imprevisíveis ou em uma reunião pública;
- f) Prever que sejam excluídas da aplicação da Lei as representações feitas por um cidadão em seu próprio nome ou por uma associação de cidadãos;
- g) Confirmar, no texto da Lei, o papel dos titulares de cargos públicos a respeito de sua observância, bem como do Código de deontologia dos lobistas;
- h) Incluir previsão no sentido de que qualquer pessoa que exerça funções habitualmente reservadas a um titular de cargo público ou que o acompanhe em um processo decisório seja considerada um titular de cargo público.

B. Modificações para favorecer um melhor equilíbrio entre os diversos grupos de influência:

- a) Precisar que a Lei se aplica às coalisões<sup>67</sup> (*coalitions*) e aos consórcios, a fim de evitar qualquer ambiguidade quanto à aplicação da Lei para tais grupos;
- b) Submeter um maior número de organizações sem fins lucrativos, prevendo exclusão para as representações feitas por um lobista de organização para a obtenção de subsídio, empréstimo ou auxílio financeiro de um montante de \$5.000,00 dólares canadenses ou menos ou de qualquer outro montante que possa ser determinado.

---

<sup>67</sup> Associações temporárias e criadas para um propósito específico de exercer influência sobre titulares de cargos públicos a fim de fazer valer um ponto de vista compartilhado pelos seus membros. Em outras províncias e em nível federal esse fenômeno tem *status* de organização ou de empresa para fins de regulamentação do *lobby*. (COMMISSAIRE..., 2012, p. 50.)

C. Modificações relativas ao registro dos lobistas

- a) Prever que cada lobista seja responsável por sua inscrição junto ao registro;
- b) Estabelecer como princípio que as atividades de *lobby* devem ser declaradas antes do início do seu exercício;
- c) Precisar as informações que devem ser declaradas, notadamente no que concerne ao objeto das atividades de *lobby*, a natureza das funções dos titulares de cargos públicos visados e a duração do mandato do lobista;
- d) Exigir dos lobistas um balanço trimestral de suas atividades de *lobby*, podendo ser efetuado *on line* a partir das informações contidas em suas declarações a fim de simplificar suas tarefas e evitar a multiplicação de formulários;
- e) Permitir ao Comissário de *Lobby* exigir que um lobista faça correções ao registro, pena de sanção administrativa pecuniária;
- f) Simplificar as modalidades de inscrição e agilizar o processo respeitando os padrões mínimos de segurança;
- g) Eliminar a obrigação atribuída aos lobistas de obter um par de chaves<sup>68</sup> de assinatura após verificação de sua identidade junto a um notário reconhecido – essa obrigação constitui um obstáculo à inscrição, e conseqüentemente, à transparência;
- h) Prever que, para cada lobista, só deve existir uma inscrição para o conjunto de suas atividades de *lobby*, pouco importa que se trate de um lobista consultor, lobista de empresa ou lobista de organização.

D. Modificações para assegurar o respeito à Lei e ao Código de deontologia dos lobistas:

- a) Permitir a imposição de sanções administrativas pecuniárias;
- b) Aumentar o valor das multas e prever multas mais elevadas para infrações cometidas deliberadamente;
- c) Prever como infração a atitude de incitação do lobista ao desrespeito à Lei e ao Código de deontologia, bem como uma multa mais elevada se essa pessoa estiver em posição de autoridade em

---

<sup>68</sup> Trata-se de um método de criptografia de dados.



relação a esse lobista;

- d) Prever como infração a falsa afirmação, por um lobista a um titular de cargo público, de que está inscrito junto ao registro de lobistas;
- e) Ampliar para o mínimo de três anos o prazo prescricional para as sanções penais;
- f) Prever que um lobista deve responder com exatidão e sem restrições a toda demanda de um titular de cargo público que verifica se ele está inscrito no registro de lobistas;
- g) Permitir que o Comissário de *Lobby* torne públicas, mediante o depósito de um relatório junto à Assembleia nacional, as situações constatadas de desrespeito à Lei e ao Código, as quais deverão aparecer ainda junto ao registro;
- h) Atribuir explicitamente ao Comissário de *Lobby* um mandato em matéria de informação e sensibilização dos lobistas, titulares de cargos públicos e cidadãos.

A despeito das mudanças sugeridas, a atual Lei tem seus méritos. Ela permitiu que desde 2002 o *lobby* fosse formalmente reconhecido como atividade legítima e mesmo salutar para a democracia, por contribuir com informações pertinentes para o debate político e para a tomada de decisões públicas. Também propiciou todo o trabalho de sensibilização, vigilância, verificação e investigação, levado a cabo pelo Comissário, no sentido de garantir que essa atividade seja realizada de maneira transparente (registro) e segundo padrões de conduta estabelecidos (Código de deontologia).

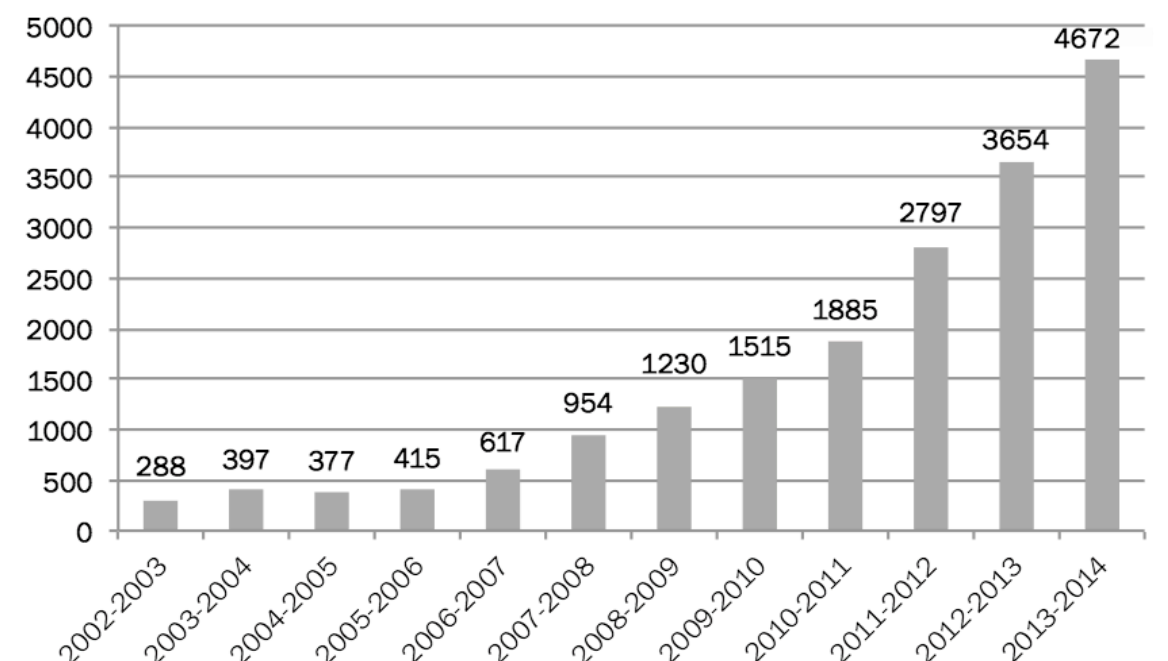
Contudo, já em 2014 – portanto doze anos depois da entrada em vigor da Lei – o Comissário reconhece que ainda há muito trabalho a ser feito no sentido de catalisar a assimilação da cultura da transparência. “O *lobby* suscita ainda muito ceticismo”, diz o relatório *Enquadramento do Lobby: onde está o Québec? Balanço 2002-2013*, elaborado pelo Comissário de *Lobby* (COMMISSAIRE..., 2014, p. 12). A associação da prática do *lobby* com a corrupção, embora equivocada, também está largamente enraizada na sociedade quebequense e mesmo no meio estatal, sendo que os avanços obtidos com o trabalho educativo do Comissário ainda não foram suficientes para modificar essa mentalidade.

Gradativamente, a aceitação da legitimidade do *lobby* tem aumentado, e com ela, o reconhecimento da importância da Lei e das funções do Comissário junto

aos titulares de cargos públicos (idem, p. 12). Por parte dos lobistas, a implementação da Lei resultou num misto de desconfiança, tendo em vista a transparência que ela impôs, e de satisfação em ver sua atividade reconhecida como legítima. Um estudo qualitativo comandado pelo Comissário em 2007 concluiu que a maioria dos lobistas entrevistados (10, entre 16) considera a Lei como algo positivo. Por outro lado, ainda há, em nossos dias, forte resistência da parte de certos profissionais de se enxergarem como lobistas, segundo a definição da Lei. (idem, p. 13).

O número de lobistas inscritos junto ao Conservador do Registro de Lobistas só tem aumentado, e cada vez mais rapidamente, como é possível perceber no gráfico abaixo, extraído do relatório que contém o balanço da situação do Québec em matéria de *lobby* entre 2002 e 2013 (idem, p. 22).

**Figura 10 – Evolução do número de lobistas ativos inscritos junto ao registro de lobistas do Québec (até 29/12/2013)**



Estima-se, todavia, que o número de inscrições ativas de lobistas não reflita a amplitude dessa atividade na província, e que um grande número de desses profissionais ignore, voluntariamente ou não, suas obrigações legais. Isso ocorre provavelmente por esses lobistas não compartilharem do objetivo da Lei ou não perceberem seus benefícios (idem, p. 14), ou ainda por receio de serem criticados,

questionados pelas mídias, medo de serem superados pelo concorrente ou simplesmente em virtude do sentido pejorativo da palavra, o que leva essas pessoas a assumirem outras designações. Assim, muitos lobistas teoricamente reconhecem a importância da Lei no sentido de garantir transparência ao processo decisório, mas na prática hesitam em obedecê-la (idem, p. 15). Quanto ao fato de o Québec ainda não ter atingido um nível desejado de efetividade da Lei, o relatório do Comissário assim diz:

Como em toda mudança de cultura suscitada pela via legislativa, o processo de apropriação da Lei pelos atores visados é tributário de um perseverante trabalho de persuasão, de vigilância e controle. Lentamente, mas seguramente, se constata um grau de aplicação crescente da Lei e do Código de deontologia dos lobistas.  
(Idem, p. 14.)

É, pois, necessário ser firme na execução da Lei, para transmitir aos destinatários o sinal de que as regras do jogo são dadas por ela a partir de agora, que a obediência é necessária para reforçar a confiança, e que os transgressores sairão perdendo (idem, p. 15).

No que concerne aos titulares de cargos públicos, há um problema semelhante. Pesquisas realizadas junto aos titulares de cargos públicos por uma equipe<sup>69</sup> da Universidade Laval apontam uma distância entre a percepção e a ação desses atores no que se refere à sua responsabilidade em relação à efetividade da Lei: em 2006, 76,4% dos titulares de cargos públicos entrevistados reconheciam tal obrigação; em 2012, 96%. No entanto, em 2006, apenas 7% declararam já ter convidado um lobista a se registrar e 15% admitiram ter verificado a inscrição de um lobista perante o Conservador de Registro de Lobistas. Em 2012, esses números subiram para 27% e 46%, respectivamente, porém ainda são demasiadamente baixos (idem, p. 18).

Os cidadãos e os meios de comunicação, por seu turno, têm à mão a base de dados do Conservador do Registro de Lobistas como fonte de informação para subsidiar sua participação nos debates públicos. A atuação do Comissário tem feito aumentar o conhecimento da Lei e do Código de deontologia pelos integrantes desses grupos (idem, p. 20). Essa visibilidade é altamente relevante para encorajar os lobistas a efetuarem o registro, bem como para incitar os agentes públicos a

---

<sup>69</sup> Grupo de pesquisa denominado *Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires*.

cumprirem seu papel no sentido de garantir o respeito à Lei. Como expresso no relatório:

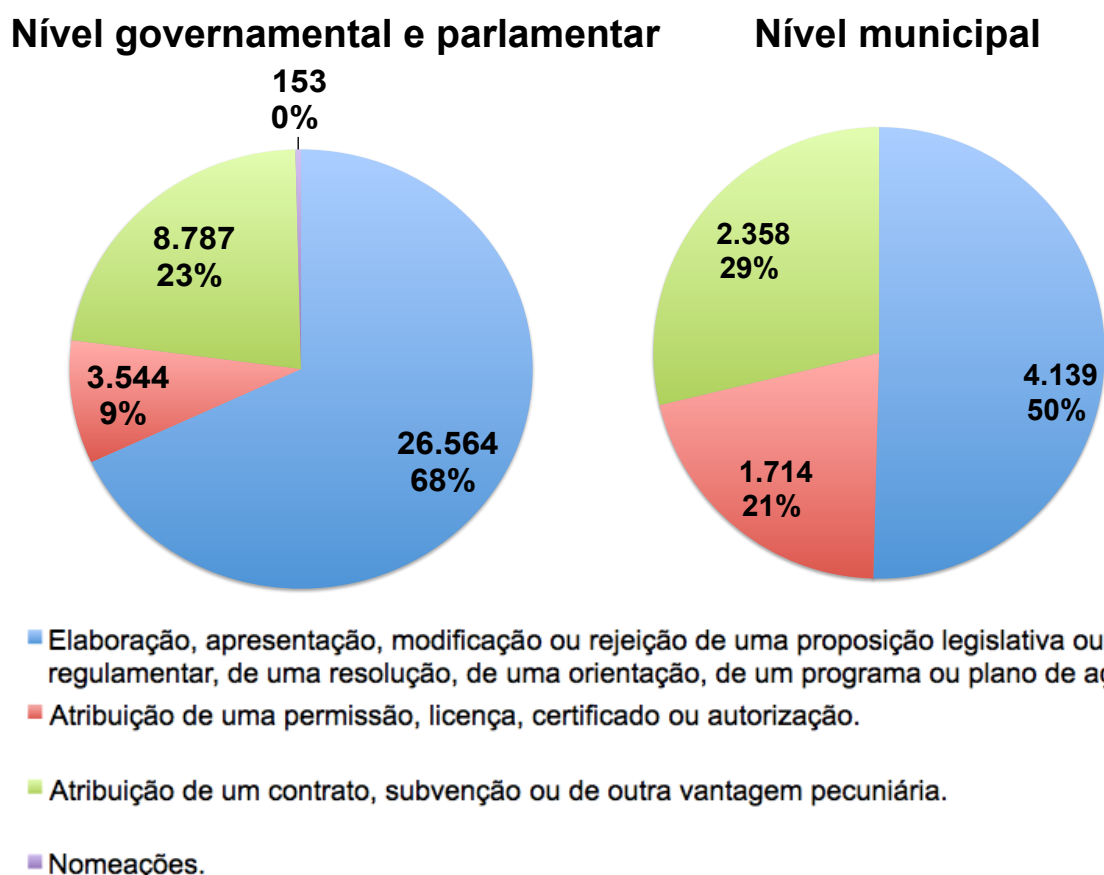
A experiência dos últimos anos demonstra que em caso de violações presumidas às regras enunciadas pela Lei, são eles que devem prestar contas e justificar em praça pública as razões pelas quais aceitaram ouvir e, se for o caso, dar prosseguimento às comunicações de influência exercidas em contravenção com a Lei sobre transparência e ética em matéria de *lobby*.  
(Idem, p. 21.)

O interesse dos cidadãos também têm crescido, de acordo com as estatísticas: o aumento no número de consultas ao registro de lobistas realizada no biênio 2012-2013 em relação a 2010-2011 foi de 225%, saltando de 43.176 para 97.484 consultas (idem, p. 22).

Todavia, a imprensa é vista como parceira importante. Segundo DUSSAULT nos narrou em sua entrevista, os jornalistas são os principais retransmissores de informações do Comissário de *Lobby*. De acordo com o Comissário Adjunto, são essas profissionais que, numa democracia, difundem as informações, levando-as aos cidadãos e tornando-as mais transparentes. Com efeito, a liberdade de imprensa desempenha um papel fundamental com reflexos sobre o jogo político, pois os jornalistas podem chamar atenção para os fatos e deflagrar o debate público acerca de um determinado assunto ou de uma violação ao direito.

Por fim, cumpre ainda notar que, a despeito de a Lei quebequense prever que *lobby* é toda comunicação oral ou escrita estabelecida com um titular de cargo público, iniciada com o escopo de influenciar sua tomada de decisão, e que essa decisão pode ter caráter meramente administrativo, ou ainda ser de cunho legislativo ou regulamentar, esse último tipo, que é o que nos interessa neste trabalho, tem tido bastante destaque na prática daquela província, tal como demonstram os gráficos abaixo (COMMISSAIRE..., 2014, p. 28):

**Figura 11 – Objeto das atividades de *lobby* exercidas ao nível governamental e parlamentar e municipal**



Assim, a experiência internacional aqui apresentada aponta para a importância de se regulamentar a prática do *lobby*, especialmente no que tangencia o processo legislativo, com fulcro nos mesmos princípios suscitados no capítulo 3. Mostra também a relevância de um verdadeiro comprometimento do aparato estatal com a eficácia dessa regulação, nos moldes da legística, tal como trabalhado no capítulo 2. Ainda que o contexto brasileiro seja em alguma medida distinto (sistema de governo, estrutura federativa, cultura jurídica e política, etc.), o legislador pátrio tem muito do que se beneficiar considerando as dificuldades evidenciadas pelo Québec, bem como seus sucessos. Afinal, a própria província se valeu do estudo do direito comparado em matéria de *lobby* a fim de regulamentar a atividade; seus objetivos foram bastante ambiciosos; tanto a efetividade quanto a eficácia da legislação sobre *lobby* estão aumentando e atualmente os quebequenses contam com doze anos de prática nessa seara.

## 5 CONSIDERAÇÕES SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DO *LOBBY* NO BRASIL.

### 5.1 Situação do *lobby* no Brasil atual em face do ordenamento jurídico.

Há uma famosa frase atribuída equivocadamente a Otto von Bismarck, segundo o qual “leis, como salsichas, deixam de inspirar respeito na proporção em que sabemos como são feitas.” Um estudo empreendido por Fred SHAPIRO concluiu que tal citação é de autoria do jurista e poeta norte americano John Godfrey SAXE, publicada no *The Cleveland Daily Herald* em 29 de março de 1869, passando a ser imputada ao unificador da Alemanha somente a partir de 1930<sup>70</sup>.

Independentemente de quem a tenha proferido, como toda citação que se torna célebre, carrega em si algo da nossa cultura, transmite algum conhecimento adquirido e se torna parte do discurso cotidiano.

O Brasil vivencia escândalos de corrupção na esfera política cotidianamente. Associação criminosa (antiga formação de quadrilha – art. 288, Código Penal); desvio ou apropriação de dinheiro público ou privado por servidor público (peculato – arts. 312, 313, CP); emprego irregular de verbas ou rendas públicas (art. 315, CP); exigência de propina (concussão – art. 316, CP); recebimento de propina (corrupção passiva – art. 317, CP); facilitação de contrabando ou descaminho (art. 318, CP); prevaricação (art. 319, CP); advocacia administrativa<sup>71</sup> (art. 321, CP); violação de sigilo funcional (art. 325, CP); tráfico de influência (art. 322, CP); corrupção ativa (art. 333, CP); compra de votos (art. 229, Código Eleitoral); interferência do poder econômico e desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto (art. 237, Código Eleitoral combinado com art. 22, XIV da LC n. 64/1990); lavagem de dinheiro (Lei n. 9.613/1998); gestão fraudulenta ou temerária de instituição financeira (art. 4º, Lei n. 7.492/1986) e evasão de divisas (art. 22, Lei n. 7.492/1986); são alguns dos crimes cujos nomes o brasileiro se acostumou a ler ou ouvir nos noticiários.

---

<sup>70</sup> A informação foi extraída do artigo “Quote... misquote”, publicado por Fred Shapiro no New York Times de 21 de julho de 2008, o qual pode ser acessado através do seguinte link: <[http://www.nytimes.com/2008/07/21/magazine/27wwwl-guestsafire-t.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2008/07/21/magazine/27wwwl-guestsafire-t.html?_r=0)> (acesso em 31 de março de 2014.)

<sup>71</sup> Relacionada também, mas não somente, à prática conhecida por “revolving door” (porta giratória, em português), em que um mesmo agente se alterna entre um alto cargo público e uma empresa privada e vice-versa, ocasionando conflito de interesses, geralmente em benefício do interesse privado.

O mais famoso escândalo de corrupção da história recente, o “mensalão”, envolveu alguns desses tipos penais, e chamou atenção para o fato de que não se tratava apenas de desvio de recursos para enriquecimento dos participantes ou para a formação de “caixa dois”, com vistas à campanha eleitoral, mas também, e principalmente, por se tratar de um esquema de compra de apoio parlamentar para as votações a projetos de lei de interesse do Poder Executivo federal<sup>72</sup>, o que lhe rendeu a denominação peculiar.

Como consequência, ministros do próprio Supremo Tribunal Federal chegaram a cogitar da nulidade dos projetos votados pelos deputados participantes do esquema. Na sessão de 1º de outubro de 2012, o Ministro Celso de Mello fez uma analogia entre a venda do voto, por parte do parlamentar, e a venda de uma sentença, por parte de um magistrado. No último caso, é claro que, uma vez comprovada a prática delituosa, o prejudicado poderia requerer a nulidade da sentença. Da mesma forma, no caso do mensalão, os partidos políticos (e por que não o povo?) poderiam questionar a validade das decisões tomadas pela Casa Legislativa em face do vício no processo legislativo. Dentre os projetos mais relevantes aprovados na época, ressaltou as reformas da previdência e tributária, além da lei de falências<sup>73</sup>. Já o Ministro Ricardo Lewandowski sustentou que “se este plenário decidir que houve fraude na reforma tributária e reforma previdenciária, a consciência dos parlamentares foi comprada. Aí cabe a nulidade. É uma afirmação muito séria.”<sup>74</sup> De fato, ao menos quatro ações diretas de inconstitucionalidade questionam, perante o Supremo Tribunal Federal, a Emenda Constitucional n. 41/2003, chamada de reforma da previdência (ADI 4885, movida conjuntamente pela AMB e Anamatra; ADI 4887, movida pela Adepol; ADI 4888, movida pela CSPB; e

---

<sup>72</sup> Todos os sete deputados que comprovadamente receberam recursos do esquema em troca de apoio ao governo nas votações na Câmara dos Deputados foram condenados por corrupção passiva, entre outros crimes. No entanto, o número de votos viciados pode ser muito maior, haja vista que esses deputados influenciavam suas respectivas bancadas, o que torna o alcance da prática muito mais amplo. Isso sem falar nos casos em que o projeto é submetido à votação simbólica de líderes. É muito difícil avaliar o impacto desse esquema na aprovação ou rejeição de cada projeto, e o STF evitou enfrentar essa questão no âmbito da Ação Penal 470. Mas, ao menos quanto à EC n. 41/2003, terá que decidir, num futuro próximo, se continua válida ou não.

<sup>73</sup> Cf. Estadão. *Leis votadas via mensalão podem ser contestadas*. 3 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,leis-votadas-via-mensalao-podem-ser-contestadas,939499,0.htm>>. Acesso em 31 de março de 2014.

<sup>74</sup> Cf. G1. *Revisor do mensalão no Supremo absolve ex-ministro José Dirceu*. 4 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/mensalao/noticia/2012/10/revisor-do-mensalao-no-supremo-absolve-ex-ministro-jose-dirceu.html>> Acesso em 31 de março de 2014.

ADI 4889, movida pelo PSOL), com fundamento no vício do processo legislativo decorrente do esquema criminoso chamado de mensalão. Ainda, houve o episódio em que o Juiz da 1ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias de Belo Horizonte, Geraldo Claret de Arantes, declarou incidentalmente a nulidade da EC n. 41/2003, “por vício de decoro”, considerando-a “fruto da árvore envenenada pela corrupção da livre vontade dos parlamentares, ferindo a soberania popular, em troca de dinheiro.”<sup>75</sup>

A proximidade entre práticas de *lobby* e de corrupção resultam do fato de que ambas são mecanismos empregados com o escopo de influenciar a decisão política a ser tomada por um agente público, tal como mencionado no capítulo 3. A corrupção na esfera pública, em geral, e os vícios no processo legislativo, em particular, levam à quebra de confiança nos Poderes Públicos e ao enfraquecimento da legitimidade dos representantes eleitos. Não obstante, entre o exercício de uma atividade legítima e outra, ilegítima, vai uma grande distância, conforme recentemente teve oportunidade de decidir a 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

JUIZADO ESPECIAL CRIMINAL. CRIME CONTRA A HONRA. ATIPICIDADE. REJEIÇÃO DA QUEIXA-CRIME. DECISÃO CORRETA E BEM FUNDAMENTADA DO MERITÍSSIMO JUIZ DE 1º GRAU. *LOBBY É CONDUTA NÃO PROIBIDA POR LEI.*

1. Se os fatos noticiados não constituem crime, não há que se falar em calúnia. Por outro lado, há elevado interesse público na divulgação de fatos que tenham haver, ainda que indiretamente, com a gestão dos negócios.

2. *No Brasil, não há legislação sobre a prática de lobby, expressão da língua inglesa que quer dizer: "Lobby (do inglês lobby, ante-sala, corredor) é o nome que se dá à atividade de pressão de grupos, ostensiva ou velada, com o objetivo de interferir diretamente nas decisões do poder público, em especial do Legislativo, em favor de interesses privados".*

3. *Conquanto não seja regulamentada por lei, não constitui crime a sua prática que não se confunde com o crime de advocacia administrativa, art. 321, do CP, cujo tipo exige a condição de funcionário público e uso do peso do cargo em favor do particular. Também não se confunde o lobby com o crime previsto no art. 332, de tráfico de influência, mais tecnicamente exploração de prestígio, que exige o dolo da fraude contra o próprio comprador, ou seja, constitui um estelionato, por induzir o particular a crer que o agente possua influência junto ao poder público, sem que ela realmente exista. Nenhum dos crimes foi imputado ao apelante.*

4. Por outro lado, a liberdade de imprensa sobressai principalmente quando há o interesse público na divulgação de notícias que envolvam os negócios públicos em geral. Assim, o gestor ou político tem sua esfera de privacidade atenuada em favor da transparência e a prestação de contas, *accountability*,

<sup>75</sup> Processo original n. 0024.12.129.593-5, atualmente em fase de juízo de admissibilidade de Recurso Extraordinário pelo Tribunal *a quo*, TJMG. Sentença disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/sentenca-mensalao-reforma-previdencia.pdf>>. Acesso em 31 de maio de 2014.



que tem embasamento no princípio republicano. Afasta-se, portanto, a injúria e a difamação.

5. Precedente: "CIVIL. INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. ART. 49 DA LEI N. 5.250/67. NOTÍCIA VEICULADA PELA IMPRENSA LOCAL. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DO DANO E DA CONDUTA CULPOSA DO AGENTE. LIBERDADE DE INFORMAÇÃO. INTERESSE DOS CIDADÃOS A RESPEITO DA VIDA DE HOMEM PÚBLICO. Sem que haja abuso na divulgação de notícia ou sua deturpação, não há culpa imputável à mídia, que explicitou as fontes que forneceram a informação de interesse público, e de conhecimento de autoridades públicas do Distrito Federal. Inexistência de negligência na apuração da veracidade dos fatos noticiados, fiéis reproduções de declarações prestadas por pessoa intimamente ligada ao ofendido". (Acórdão n.660167 105113, APC 4654397, Relatora: NANCY ANDRIGHI, Revisor: EDSON ALFREDO SMANIOTTO, 2ª Turma Cível, Publicado no DJU SEÇÃO 3: 27/5/1998, pág: 66).

6. Recurso conhecido e não provido. Acórdão reduzido na ementa, conforme autoriza a Lei nº 9.099/95 e o Regimento Interno das Turmas Recursais.

(Acórdão n.660167, 20110112092436APJ, Relator: JOÃO FISCHER, 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF, Data de Julgamento: 19/02/2013, Publicado no DJE: 12/03/2013. Pág.: 272. Grifamos.)

Não houve recurso dessa decisão.

### **5.1.1 Financiamento de campanhas eleitorais e de partidos políticos.**

Outras leis importantes tangenciam a questão do *lobby*, como por exemplo aquelas que regem o financiamento das campanhas eleitorais e dos partidos políticos. Este é um tema afim ao *lobby* porquanto o financiamento eleitoral pode ser um instrumento para garantir ao financiador poder de influência sobre o agente eventualmente político eleito. A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650, movida pela Ordem dos Advogados do Brasil, que deseja ver declarados inconstitucionais os dispositivos que permitem e regulamentam as doações efetuadas por pessoas jurídicas naqueles casos trouxe a tona a discussão sobre como evitar o abuso do poder econômico nessa seara.

Ainda que tratar desse tema não seja o escopo deste trabalho, em nosso ponto de vista a doação a campanhas eleitorais e partidos políticos se assemelha à prática do *lobby* em alguns aspectos: está relacionada à liberdade de expressão e de associação, afinal a força dos partidos políticos está relacionada à sua capacidade de difundir suas ideias, "o que, evidentemente, pressupõe a disponibilidade de recursos financeiros expressivos", conforme salientou o Ministro

Teori ZAVASCKI em seu voto-vista<sup>76</sup> (p. 2). A limitação dos recursos, bem como sua distribuição proporcional à representatividade dos partidos nas casas legislativas, no case de um financiamento preponderante ou exclusivamente público pode, na melhor das hipóteses, servir como barreira ao ingresso de novos partidos, candidatos e ideias na discussão política, ou, na pior, levar esse tipo de contribuição para a ilegalidade, seja pela assunção do risco de efetuar uma doação a despeito do impedimento legal, seja pela sua dissimulação em doações efetuadas por pessoas físicas usadas como “laranjas”. Ademais, o argumento suscitado pela OAB de que “pessoa jurídica não é povo e não exerce cidadania” resume a cidadania à capacidade para votar e ser votado, e desconsidera o fato de que as empresas e organizações também são – como as pessoas naturais – destinatárias de direitos e deveres segundo a ordem jurídica pátria, desempenham papel de agentes econômicos produtores de bens e serviços – alguns indispensáveis na atualidade –, geradores de empregos e de riquezas, e têm interesses que podem divergir daqueles das pessoas que para elas trabalham. Ainda conforme o voto-vista de ZAVASCKI (p. 3-4):

Não há dúvida que, nesse contexto, é de importância fundamental o estabelecimento de um adequado marco normativo. Mas, somente ele não é suficiente para coibir as más relações entre política e dinheiro. Há, sobretudo, a questão da conduta. É preciso que as normas sejam efetivamente cumpridas e a punição seja efetivamente aplicada, se for o caso. Talvez aqui, mais do que na precariedade do marco normativo, esteja a fonte principal dos abusos do poder econômico e da corrupção política: no desrespeito das normas e na impunidade dos responsáveis.  
[...]

Portanto, a primeira realidade que se deve ter presente é que o financiamento de partidos e de campanhas eleitorais é contingência ineliminável em nosso sistema democrático e que, para evitar que ele produza, ou continue produzindo, efeitos negativos indesejáveis e perversos, não há formulas simples, nem soluções prontas. Trata-se, ao contrário, de questão tormentosa, no plano social e político em primeiro lugar e no plano jurídico como consequência.

Assim como no caso do *lobby*, o primeiro passo para se estabelecer um financiamento de campanhas e de partidos políticos sadio é ter uma legislação clara a respeito da matéria, que imponha transparência quanto às informações sobre quem doa, quem recebe e qual o montante dos recursos – independentemente da adoção de um sistema de financiamento exclusivamente público, privado ou misto.

---

<sup>76</sup> A íntegra do voto do Ministro Teori Zavascki está disponível no seguinte link: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650TZ.pdf>>. Acesso em 11 de maio de 2014.

Todavia, é preciso ir além da própria norma e implementar estratégias de conscientização, monitoramento, coerção e sanção às condutas indesejadas. Mais uma vez recorremos a ZAVASCKI (p. 8):

Na verdade, olhada a questão pelo prisma do interesse que move os doadores, o fator decisivo para aferir a legitimidade acaba se transferindo, mais uma vez, do marco normativo para o marco comportamental: tanto as doações de pessoas jurídicas, quanto às de pessoas naturais serão incompatíveis com a Constituição se abusivas. As más práticas, os excessos, a corrupção política, não podem ser simplesmente debitadas às contribuições feitas nos limites autorizados por lei, mas àquelas providas da ilegalidade. Em outras palavras: é preciso ter cuidado para não atribuir a inconstitucionalidade das normas ao seu sistemático descumprimento.

[...]

A solução, conseqüentemente, não é eliminar a norma, mas estabelecer e aplicar mecanismos de controle e de sanções que imponham a sua efetiva observância.

Mesmo que a fiscalização dessas doações fique por conta de *watchdogs* institucionalmente incumbidos de fazê-lo (Justiça Eleitoral, Tribunais de Contas, etc.), é importante que os cidadãos, associações civis, empresas, organizações e a imprensa também tenham acesso aos dados declarados, e por outro lado, denunciem as práticas ilícitas das quais tenham conhecimento. Isso passa por um processo de conscientização dos envolvidos (nos moldes do operado pelo Comissário de *Lobby* do Québec, acima referido). Afinal, cabe a todo e qualquer membro da sociedade *vigiar os vigias*, pois um controle total das condutas por parte do Estado é não apenas impossível, mas também indesejado, pois certamente operaria tantas restrições à liberdade individual que os benefícios pretendidos seriam aniquilados.

A despeito de nossa posição, que vai ao encontro do voto do Min. ZAVASCKI, a maioria dos ministros do Supremo Tribunal Federal já votou pela declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos legais que atualmente permitem a doação para campanhas eleitorais e partidos políticos por parte de pessoas jurídicas, argumentando que as elites econômicas ditam, assim, as decisões políticas, restando ferido o princípio da igualdade (vide voto do Ministro Marco Aurélio<sup>77</sup>). Embora quatro ministros ainda não tenham apresentado seus votos, a tendência é de um acórdão que dê provimento aos pedidos.

---

<sup>77</sup> A íntegra do voto do Ministro Marco Aurélio está disponível no seguinte link: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650MA.pdf>>. Acesso em 11 de maio de 2014.

### **5.1.2 Lei anticorrupção (Lei n. 12.846/2013).**

Essa Lei situa-se no espectro de políticas adotadas no sentido de dar uma resposta aos casos de corrupção das decisões públicas por interesses privados, punindo com mais rigor as pessoas jurídicas que se envolvem nessas práticas, e não apenas as pessoas naturais que as arquitetam.

Assim, a Lei prevê a responsabilização objetiva civil e administrativa das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, sem, com isso, excluir a responsabilização individual dos dirigentes ou administradores dessas mesmas pessoas jurídicas, ou de qualquer pessoa natural que seja partícipe ou coautora do ato ilícito, casos em que a responsabilidade permanece subjetiva.

O principal escopo da Lei é punir quem oferece vantagem indevida a agente público ou a pessoa a ele relacionada, ou financia quem o faça, a fim de ver contemplado um interesse particular. Como ela restringe seu âmbito de incidência à administração pública, não contempla as decisões do Poder Legislativo. Também tende a incidir mais em decisões típicas do Poder Executivo, embora não nos pareça haver óbice à sua aplicação no que concerne à atividade legislativa e regulatória desse mesmo poder.

As sanções administrativas previstas contemplam o pagamento de pesadas multas, além da publicação, às expensas da condenada, da decisão condenatória. Na esfera judicial, é possível ainda decretar o perdimento de bens, suspensão ou interdição parcial das atividades, dissolução compulsória da pessoa jurídica, ou ainda a proibição de receber benefícios financeiros de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público por um prazo de um a cinco anos.

Apesar das críticas que podem ser formuladas a essa Lei, e que não são objeto deste trabalho, válido notar que a ideia é forçar principalmente as empresas a adotar medidas de prevenção de desvios, de um lado treinando seus representantes para que estabeleçam relacionamento adequado com os agentes públicos, bem como instituindo programas de obediência às leis (*compliance*), e de outro mediante a implantação de sistemas de auditoria e ouvidoria internas. Tudo com vistas a evitar seu enquadramento no rol de ilícitos previstos, tendo em conta que a responsabilidade é do tipo objetiva, e que as rigorosas penas podem comprometer

inclusive a continuação da atividade empresarial. Nessa senda, a Lei vai ao encontro de uma legislação sobre *lobby*, no sentido de profissionalizar as relações das empresas e das organizações com o governo, tendo em vista os padrões de conduta considerados legítimos.

### **5.1.3 Lei de acesso à informação (Lei n. 12.527/2011).**

Essa Lei regulamenta o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º da CRFB/1988, segundo o qual “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Ela vincula os poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, incluindo os entes da administração pública indireta e outras entidades controladas pelo Executivo, ou que recebam recursos públicos; em todos os níveis da federação. Todos os documentos, relativos a quaisquer atos praticados pelos órgãos públicos devem ser classificados (informação pública, reservada, secreta, ultrassecreta e sigilosa) e, de acordo com o prazo de restrição relativo a essa classificação, disponibilizados ao público em geral. O objetivo é que os demais membros da sociedade civil tenham acesso às informações necessárias para o exercício de seus direitos e deveres, especialmente na esfera pública. Assim, também entra no espectro de medidas que visam a fortalecer a transparência e erradicar a corrupção no âmbito do Estado, viabilizando o controle (*accountability*) das decisões públicas por parte não apenas das instituições competentes, mas inclusive pelos cidadãos, empresas, organizações e imprensa.

No plano prático, o Poder Executivo federal instituiu um *website*<sup>78</sup> específico, denominado e-S/C (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão), no qual é possível se cadastrar e requerer informações perante qualquer órgão ou entidade a ele vinculado. O sistema contempla ainda todas as possibilidades de recurso previstas em lei, e emite relatórios dos pedidos e das respostas. Perante a Câmara dos Deputados, o pedido pode ser formulado via

---

<sup>78</sup> [www.acessoainformacao.gov.br](http://www.acessoainformacao.gov.br)

internet pelo canal *Fale Conosco*<sup>79</sup>, e, junto ao Senado Federal, por meio do *Portal da Transparência*<sup>80</sup>.

#### **5.1.3.1 Nossas tentativas de acesso à informação junto ao Senado Federal.**

Em visita ao Senado Federal no ano de 2012, soubemos informalmente que há cerca de alguns anos um senador solicitou à Consultoria Legislativa da Casa que elaborasse uma nota técnica a respeito da regulamentação do *lobby*, tendo em vista o PLS 203/1989. A única forma de averiguar a veracidade dessa informação nos pareceu ser o requerimento de acesso à informação com fulcro na Lei 12.527/2011. Utilizando o *Portal da Transparência*, realizamos o primeiro pedido em agosto de 2012, o qual, ante o nosso desconhecimento do assunto, foi formulado de uma maneira vaga (utilizamos a palavra genérica “pareceres” ao invés de solicitar acesso às “notas técnicas”, o que percebemos, fez diferença quanto à argumentação da negativa que recebemos). Fizemos então um novo pedido, um pouco mais específico, em maio de 2013, cuja resposta tampouco nos satisfiz. Deste modo, elaboramos um terceiro pedido, bastante específico, no qual os argumentos anteriormente apresentados para negar nosso acesso foram refutados, e ainda suscitamos outros argumentos, mais bem embasados no ordenamento jurídico pátrio. Como este pedido foi bem completo, não pode ser encaminhado através do *Portal da Transparência*, que somente comporta textos com até 2.000 caracteres (o que é muito pouco quando se precisa detalhar exatamente o que se pede, tendo em vista evitar de antemão negativas contendo argumentos evasivos). Enviamos correspondência física à Secretaria de Transparência do Senado Federal em fins de outubro de 2013, e recebemos e-mail que confirmou seu recebimento em 7 de novembro de 2014.

Desrespeitando o prazo de resposta de 20 dias prorrogáveis por mais 10 dias, estipulado pela Lei de acesso à informação, (art. 11, §§ 1º e 2º), e após intensas cobranças de resposta por nós efetuadas por meio do telefone do *Alô*

---

<sup>79</sup> [www2.camara.leg.br/participe/fale-conosco](http://www2.camara.leg.br/participe/fale-conosco)

<sup>80</sup> <http://www.senado.leg.br/transparencia/formtransp.asp>

*Senado*<sup>81</sup>, e, por fim, por meio de ligação tarifada para o próprio setor, recebemos em 11 de fevereiro de 2014 a resposta – novamente negativa –, a qual não enfrentou nenhum dos argumentos por nós levantados. Tanto nosso terceiro pedido de acesso quanto a resposta aqui mencionada foram copiadas e reproduzidas neste trabalho como anexos.

Sendo assim, decidimos interpor recurso da decisão, nos termos do art. 15 da referida Lei, que assim estabelece:

Art. 15. No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência.

Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias.

Irresignados com o fato de o formulário eletrônico do *Portal da Transparência* admitir somente a inserção de textos com até 2.000 caracteres, demasiado insuficientes para a exposição de nossas razões, mais uma vez postamos o recurso via correios, em 21 de fevereiro de 2014, portanto 10 dias após nossa ciência da decisão, tal como disposto no *caput* do art. 15 da Lei. Não obstante, enfrentamos outro problema: não sabíamos exatamente qual seria a autoridade competente à qual deveríamos encaminhar nosso recurso. Em contato telefônico via *Alô Senado* recebemos informações desencontradas: um atendente nos informou ser a Presidência (protocolo n. 1211321); porém, em resposta a pedido dessa mesma informação formulado por meio do Serviço de Informação ao cidadão, via internet, nos foi dito que “O recurso contra decisão de indeferimento de acesso será recebido, registrado e deliberado pela *Mesa* ou pela *Comissão Diretora*, conforme a natureza da informação solicitada.” (protocolo n. 1209842. Grifos nossos). Esclarecemos que primeiramente solicitamos tal esclarecimento por meio da internet. Porém, o Senado Federal sustenta que possui prazo de trinta dias para responder a qualquer solicitação formulada pelo *website*. Como não tínhamos garantia de que a resposta viria antes do vencimento de nosso prazo, de exíguos dez dias, então efetuamos a ligação. Felizmente a resposta veio no dia 19 de fevereiro (antes do fim de nosso prazo); por outro lado, causou mais confusão: não foi específica a que autoridade deveríamos nos dirigir. Estávamos agora com três

---

<sup>81</sup> Canal de atendimento disponibilizado pelo Senado Federal, através do número de telefone 0800 612211, bem como por formulário eletrônico a ser preenchido no respectivo *website*, ou ainda mediante correspondência física e redes sociais.

opções.

Com receio de que nosso recurso fosse encaminhado a autoridade incompetente, optamos pela seguinte estratégia: enviaríamos o mesmo texto para os e-mails da Presidência, da Mesa e da Comissão Diretora do Senado, enquanto preencheríamos o envelope da correspondência física o nome do destinatário como apenas “Senado Federal”, sem indicar a autoridade. Dentro do envelope, explicaríamos nossa dúvida. Assim ligamos mais uma vez para o *Alô Senado*, em 19 de fevereiro de 2014, a fim de solicitar os e-mails institucionais das referidas autoridades. Como resposta, soubemos que nenhuma dessas autoridades têm e-mail institucional, mas apenas as pessoas que nelas trabalham. Obtivemos então os e-mails do Senador Renan Calheiros, Presidente da Casa e da Mesa, bem como da Secretária-Geral da Mesa. Assim é que nosso recurso foi encaminhado ao Senado Federal pelas três vias.

Cerca de duas semanas depois, nossa correspondência física retornou, com o carimbo do Senado Federal, alegando “endereço insuficiente” – o que só podemos atribuir ao fato de que não indicamos a autoridade para a qual nossa correspondência era destinada. No entanto, entendemos essa conduta como violadora de nosso direito de petição: o Senado Federal se recusou a receber uma correspondência sem sequer tomar conhecimento do seu conteúdo! Para quê afinal serve o seu setor de protocolo? Nesse sentido, BONIFÁCIO (2004, p. 86) sustenta:

O direito de petição é por natureza informal, vale dizer, não está sujeito a formas ou processos específicos.

[...]

Advém do caráter informal desse direito a remessa à autoridade competente, quando endereçado de maneira equivocada ou com destinatário incorreto.

Essa violação fica ainda mais evidente quando se compara os formulários eletrônicos disponibilizados pelas Casas Legislativas para requerimento de pedidos de informação com base na citada Lei com o sistema *e-S/C*, do Poder Executivo Federal, já mencionado, o qual tivemos a oportunidade de utilizar para demandar informações alheias a este trabalho. A interface é muito melhor, pois permite a inserção de textos maiores, e, ainda, vale salientar que o próprio sistema controla os prazos fixados pela Lei. Assim, quando a autoridade decide prorrogá-lo nos termos do § 2º do art. 11, o demandante é informado. Ademais, o próprio controle dos prazos força o cumprimento por ambas as partes, pois o solicitante que se interessa em recorrer não precisa sequer buscar a Lei: seu prazo lhe é dado ali.



Deste modo, postamos novamente o recurso em 31 de março de 2014, dessa vez tendo a Secretaria-Geral da Mesa como destinatária, conforme informação obtida junto ao *Alô Senado* (protocolo n. 1218768). No dia seguinte, 1º de abril de 2014, recebemos e-mail remetido pelo *Serviço de Informação ao Cidadão do Senado Federal*, contendo os seguintes dizeres:

Prezada Senhora LOUISE MENEGAZ DE BARROS MOTA,  
Em atenção ao pedido de informação nº 0019534/14/WW, prestamos os seguintes esclarecimentos:

1. De acordo com o Ato da Comissão Diretora nº 9, de 2012, o recurso referente à Lei de Acesso à Informação é decidido pela Mesa Diretora, quando o assunto é da área legislativa, ou pela Comissão Diretora, quando o assunto é de natureza administrativa.
2. Não temos conhecimento de recurso de V.S.<sup>a</sup> pendente de decisão da Comissão ou Mesa Diretora. Solicitamos que nos seja enviado dados de protocolo que possibilite o rastreamento desse documento.
3. O recurso que se refere à Lei de Acesso à Informação deve ser dirigido à Comissão ou Mesa Diretora, mas endereçado ao Serviço de Informação ao Cidadão, que se encarregará da instrução e do seu encaminhamento à Autoridade Competente.
4. Caso o texto do Recurso não caiba no formulário do SIC (internet), ele pode ser enviado via Correios para o seguinte endereço:

SENADO FEDERAL  
SECRETARIA DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO -  
SGIDOC  
SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO - SIC  
Praça dos Três Poderes  
Unidade de Apoio II - 1º andar  
Brasília - DF  
CEP 70165-900

Sendo assim, decidimos na mesma data telefonar diretamente para a Secretaria-Geral da Mesa, narrando toda essa história e informando que nossa correspondência certamente chegaria lá. Em 9 de abril de 2014 recebemos, por meio da página do *Alô Senado* na rede social *Facebook* o seguinte comunicado:

Bom dia Louise. Desculpe a demora em retornar. Entramos em contato com o órgão responsável e segundo ele, o Serviço de Informação do Cidadão do Senado Federal (SIC) confirmou o recebimento do recurso ao pedido de informação nº 0074666/13/WW e protocolo interno nº 00100.023258/2013-89, recebido em 04/04/2014. O recurso está em fase de instrução para ser submetido à análise e decisão da autoridade competente nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 9 de 2012. Qualquer outra dúvida, entre em contato. Estamos na escuta!

Portanto, desde 4 de abril de 2014 aguardamos a decisão da Mesa do Senado Federal a respeito de nosso recurso, o qual, com base no parágrafo único do art. 15 da Lei de acesso à informação, deveria ter sido decidido no prazo de cinco dias.

Já questionamos o Senado Federal a esse respeito, e seguiremos o fazendo. Lamentamos não ter conseguido obter tais notas técnicas antes do término

da redação deste trabalho, porém esperamos consegui-las antes de sua defesa pública.

A perda, contudo, é irreparável: como a Lei de acesso à informação expressamente dispõe que o solicitante não é obrigado a justificar sua solicitação (art. 10, § 3º), optamos por não fazê-lo. Acreditamos que há um ambiente de desconfiança mútuo entre cidadãos e agentes públicos no que se refere à divulgação de diversas informações, como esta. É que, de um lado, percebemos que os agentes públicos receiam divulgá-las sem saber os motivos pelos quais o cidadão as deseja; e de outro o cidadão teme que seus motivos possam levar ao indeferimento do pedido. Essa não é uma constatação científica, baseada em método, mas puramente uma impressão derivada de nossas experiências. Sentimo-nos confortáveis em compartilhá-la ante a dificuldade narrada acima, reforçando que a Lei de acesso à informação oferece material para outra pesquisa.

Retomando o tema deste trabalho, essa dificuldade de diálogo e exercício de um direito junto ao Estado, que aponta para uma negativa definitiva de acesso pelo órgão demandado, tem impacto no processo legislativo. Considerando que a nota técnica contém uma análise que se pretende apolítica do tema solicitado pelo Senador, nela são apresentados aspectos que entram no jogo político como argumentos, explícitos ou não, para a adoção ou rejeição de um projeto de lei. É também um instrumento de avaliação legislativa. Na senda do que expusemos no capítulo 3, é imprescindível que todos os interessados no debate acerca do projeto de lei sobre o qual ela versa, ou versará, devem ter acesso à nota técnica, para que possam dele participar em igualdade de condições, em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, que, conforme demonstrado, regem também o devido processo legislativo.

Ademais, a nota técnica é elaborada por um consultor legislativo, que é servidor público e que exerce suas funções em âmbito da Consultoria Legislativa do Senado Federal, com utilização de recursos públicos, a fim de auxiliar os parlamentares mediante o oferecimento de suporte técnico na elaboração de leis de qualidade (leis adequadas ao ordenamento jurídico vigente, aptas a atingir os objetivos a que se destinam, observadas pelos cidadãos e com ótima relação custo-benefício). De acordo com SOARES (2013):

Argumentando-se a contrario sensu, a negativa de acesso às notas técnicas equivale a assumir que os princípios da motivação, proporcionalidade e razoabilidade não se aplicam à elaboração normativa,

que densifica o princípio da legalidade.

A legalidade é um princípio forte em sede de exercício da atividade pública, visto que conforma a atuação de todas as funções: administrativa, judicial e também legislativa.

Levada às últimas e nefandas consequências, aquela argumentação significa, assim, defender que o legislador atua com absoluta liberdade para legislar, e que ao contrário das demais autoridades da República, os seus motivos, os cidadãos não podem conhecer. Ademais, conduz a uma assimetria entre os poderes da República incompatível com a disciplina constitucional, visto que não se trata da expressão da opinião inviolável do parlamentar, e sim da expressão de conformação do princípio da legalidade, mas de processo de formação das leis, por sua natureza público, acessível e passível de controle social e jurisdicional.

Com efeito, a prática do Senado Federal revela um problema de efetividade da Lei de acesso à informação, tendo em vista seu descumprimento por parte dos próprios agentes públicos, tanto com relação aos prazos para resposta, quanto com relação à interpretação do que deve ser disponibilizado como informação pública. Dentre os argumentos utilizados para a negativa do acesso estão a invocação do § 6º do art. 53 da CRFB/1988, bem como o art. 302, da parte II, do Regulamento Administrativo do Senado Federal – ou seja, uma norma constitucional, e outra infralegal.

O art. 53, §6º, da CRFB assim dispõe:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

[...]

§ 6º Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações.

[...]

Tanto em nosso pedido quanto em nossas razões de recurso defendemos a inaplicabilidade do dispositivo constitucional citado ao caso, tendo em vista que, por se tratar de uma análise apolítica de um tema que é ou poderá vir a ser objeto de deliberação da Casa, o conteúdo da nota técnica não tem aptidão para colocar em risco a segurança do parlamentar ou de sua família, nem leva-lo a qualquer tipo de responsabilização civil, penal ou administrativa, pois se trata de opinião *técnica* emitida por servidor de carreira do Senado Federal. Tampouco, a segurança deste é colocada em risco. Não há norma constitucional que embase a negativa de acesso pelo público às notas técnicas produzidas pela Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Por outro lado, o interesse social de conhecer o impacto, inclusive do ponto de vista jurídico, de uma possível nova legislação/regulação é evidente, o que

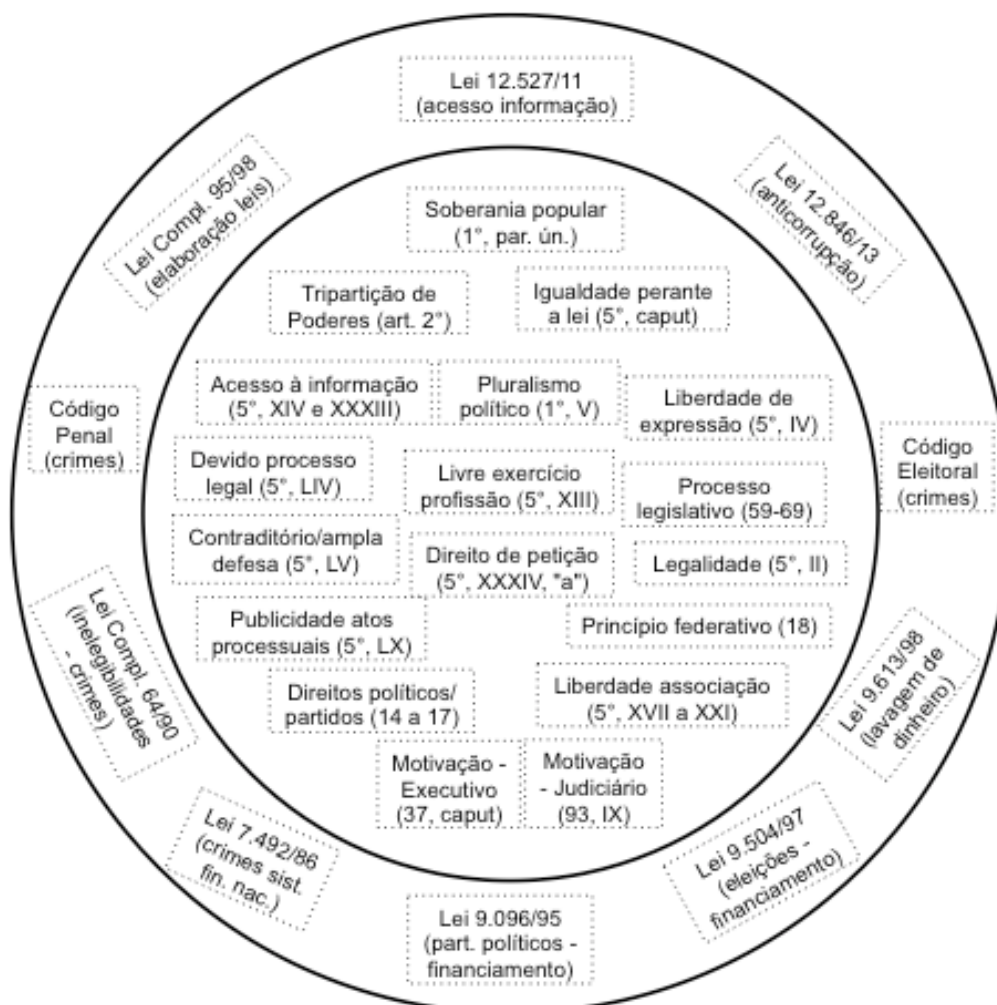
atrai a aplicação da Lei 12.527/2011, sendo imprescindível sua divulgação. Assim, uma norma jurídica infralegal não pode se sobrepor à lei, criando situações de sigilo que esta não prevê. Inclusive, o art. 22 da Lei de acesso à informação fala em “hipóteses *legais* de sigilo”, e assim exige que estejam previstas em *lei*.

Ainda que o art. 302, da parte II, do Regulamento Administrativo do Senado Federal – RASF, disponha que “o trabalho produzido no âmbito da Consultoria Legislativa, com objetivo de consultoria e assessoramento parlamentar, é considerado informação prestada em razão do exercício do mandato, mantendo-se sob salvaguarda do parágrafo 6º do art. 53 da Constituição Federal”, não tem o condão de afastar o dever de divulgação dessas notas, ante o argumento apresentado de que seu sigilo não está acobertado pela norma constitucional mencionada. O dispositivo do RASF deseja encontrar guarida em norma que não pode lhe patrocinar.

#### **5.1.4 Cadeia de fontes do direito: o sistema normativo referente ao *lobby*.**

Na imagem abaixo estão representadas no núcleo as principais normas constitucionais que se relacionam direta ou indiretamente com a regulamentação do *lobby*, tal como abordado neste trabalho. Na periferia, as principais leis.

**Figura 12 – Cadeia de fontes do direito em matéria de *lobby***



## 5.2 Projetos de lei em matéria de regulamentação do *lobby*.

Em 1984, o então Senador Marco Maciel apresentou pela primeira vez uma proposta de regulamentação do *lobby* no Brasil, mas apenas em âmbito do Poder Legislativo Federal, o PLS 25/1984, que não chegou a ser objeto de deliberação por parte do Senado. Em 1989, Marco Maciel apresentou novo projeto, de redação idêntica à do PLS 25/1984, que recebeu o número 203/1989. Este último foi aprovado pelo Senado Federal, e então remetido à Câmara dos Deputados no ano de 1990, onde tramita sob o número 6.132/1990.

Trata-se de um projeto sucinto, que prevê o registro dos lobistas junto às Mesas Diretoras das respectivas Casas Legislativas, informando quem é o interessado (contratante) o objeto do lobby; estabelece regras e prazos para

prestação de contas; e sanções para os casos de seu descumprimento.

FARHAT (2007, p. 62 et seq.) relata que, depois de um escândalo ocorrido pouco antes da publicação de sua obra, alguns deputados se mostraram dispostos a retomar a análise do projeto de Marco Maciel, com fundamento na necessidade de se estipular padrões de conduta legítimos e aceitáveis para a interação dos representantes de grupos de interesses e parlamentares, e dentre eles menciona o então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, Pauderney Avelino (PFL-AM), Rubens Bueno (PPS-PR) e Paulo Rocha (PT-PA). Mas novamente os ânimos se acalmaram e a proposta segue sem andamento desde 2003.

Contudo, ainda em 1993, a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados opinou unanimemente pela inconstitucionalidade do referido projeto, de acordo com o voto do relator, Deputado Moroni Torgan, onde se lê:

trata-se de matéria tipicamente afeta à organização e ao funcionamento de cada uma das Casas do Congresso Nacional, a quem a Constituição reservou competência para dispor privativamente sobre o assunto (cf. arts. 51, III e IV e 52, XII e XIII, Constituição Federal).

Ora, se se trata de competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não se pode disciplinar a matéria por lei ordinária, cujo processo de elaboração e transformação em norma jurídica inclui a participação do Presidente da República, através da sanção ou do veto, nos termos do art. 48 da Constituição Federal.

O instrumento normativo adequado à veiculação das normas previstas no projeto ora em exame será, sem dúvida, resolução própria de cada uma daquelas Casas ou mesmo resolução comum, do Congresso Nacional, se se decidir pela uniformização dos procedimentos.

Em 2007, o Deputado Carlos Zarattini (PT-SP) apresentou sua proposta de regulamentação da matéria (PL 1202/2007), que segue tramitando naquela Casa.

Em sua justificativa, Zarattini assim escreve, a respeito da argumentação e dos dispositivos constitucionais citados pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara para recomendar a rejeição por inconstitucionalidade do Projeto de Lei n. 6.132/1990:

Em que pese o fato de não se tratar, no caso, da regulamentação daqueles dispositivos, ou do exercício das competências nele descritas, que se dirigem à organização, funcionamento, polícia, criação, transformação e extinção de cargos, mas de normas de direito público que estabelecem obrigações para particulares em suas relações com o Estado e seus organismos – matéria, portanto, passível de veiculação por lei ordinária em sentido material e formal – prevaleceu o entendimento, sendo, portanto, oportuno que se volte a este assunto propondo iniciativa legislativa que afaste o óbice apontado, mas conduza a um resultado suficiente no plano jurídico para disciplinar a conduta e atuação de pessoas físicas e jurídicas

voltadas a influenciar o processo legislativo.

O Projeto de Lei apresentado por Zarattini tem em vista regulamentar a atividade dos lobistas tanto no âmbito da administração pública, quanto no Congresso Nacional. Ele também inclui disposições sobre credenciamento e descredenciamento de lobistas, imposição de limites de atuação, determina prestação de contas, identificação dos contratantes e beneficiados pelo serviço e exceções à aplicação da lei.

Ambos os projetos são demasiado antigos, e não captam toda a profundidade da discussão atual acerca da regulamentação do *lobby*. Mesmo o projeto de Zarattini, que tem o mérito de melhor definir os conceitos empregados – como *lobby*, lobista, entidade representativa de grupo de interesse, dentre outros – segue bastante sucinto, simplista, merecendo ser revisto e atualizado.

Atualmente, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece, no art. 259, a possibilidade de credenciamento de representantes de “Ministérios e entidades da administração federal indireta, [...] entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil” junto à Mesa Diretora da Casa, a fim de “prestar esclarecimentos específicos à Câmara, através de suas Comissões, às Lideranças e aos Deputados em geral e ao órgão de assessoramento institucional.” O Regimento Interno do Senado Federal é silente sobre o assunto.

### **5.3 Argumentos comumente empregados para rechaçar uma lei que regulamente a atividade de *lobby* no Brasil.**

#### **5.3.1 Competência para a iniciativa da regulamentação.**

A questão da iniciativa do projeto de lei, ou de norma infralegal, está intimamente relacionada ao que se entende por objeto dessa regulamentação.

Tal como já antecipado no tópico anterior, o parecer pela inconstitucionalidade do projeto de Marco Maciel pressupõe tratar-se de tentativa de regulamentação de matéria relativa ao funcionamento das Casas Legislativas do Congresso Nacional. É o que se infere da leitura dos dispositivos constitucionais elencados:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

[...]

III - elaborar seu regimento interno;

~~IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; [redação vigente à época do parecer.]~~

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; [redação atual, dada pela Emenda constitucional n. 19/1998.]

[...]

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

XII - elaborar seu regimento interno;

~~XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; [redação vigente à época do parecer.]~~

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

[...]

É possível inferir, tendo em vista as normas citadas, que o entendimento dos pareceristas foi no sentido de que o objeto da regulamentação do *lobby* seria o estabelecimento de normas pertinentes à organização e ao funcionamento dos serviços da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Em suma, por esse entendimento, cada Casa Legislativa deveria implementar regulamentação própria em matéria das atividades de *lobby* levadas a cabo junto aos seus membros, via resolução.

Logo, não é difícil concluir que, se nem mesmo uma Casa Legislativa pode iniciar um projeto de lei ou de norma infralegal conjunto, a fim de regulamentar a prática do *lobby* no âmbito das duas Casas, e considerando ainda o mesmo objeto, óbvio concluir pela impossibilidade de uma regulamentação incidente sobre os Poderes Executivo e Legislativo. É o que argumentam aqueles que defendem haver inconstitucionalidade formal por quebra do princípio da separação dos Poderes, nos casos em que o projeto de lei decorre de iniciativa parlamentar, pretendendo regulamentar o *lobby* na esfera do Poder Executivo federal, ou vice-versa.

Conforme defendemos no capítulo 3, uma legislação em matéria de *lobby* deve ter em vista um valor muito mais forte e profundo do que a mera organização



administrativa das atividades do Congresso, qual seja, a materialização da transparência nas relações do Poder Público com os membros da sociedade civil, tendo em vista que o que incomoda no estado de coisas atual é justamente a opacidade dessas relações, o que inviabiliza seu controle e compromete a legitimidade das decisões públicas.

Por essa óptica, uma regulamentação de *lobby* visa de um lado facilitar o acesso aos agentes públicos (direito de petição - CRFB art. 5º, XXXIV, “a”) e de outro manter os membros da sociedade civil informados sobre a pressão exercida por agentes privados no bojo do processo de tomada de decisão pública (direito à informação – CRFB art. 5º, XIV e XXXIII ). Segue a íntegra dessas normas constitucionais:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

[...]

Esses dispositivos são válidos para todos os Três Poderes, devendo por eles ser respeitados. Há que se recordar, inclusive, que a Lei de acesso à informação está, em verdade, a regulamentar o disposto no inciso XXXIII, dentre outras normas constitucionais, tal como consta de sua ementa. Nesse caso, o processo legislativo foi deflagrado pelo então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, que o encaminhou ao Congresso Nacional em 2009. Portanto, nessa perspectiva, um projeto de lei tendente a regulamentar o *lobby* nos dois Poderes, ou mesmo nas duas funções, executiva e legislativa (o que permitiria abranger o *lobby* que visa os atos normativos, ou mesmo atos administrativos discricionários, cuja iniciativa ou decisão final compete ao Poder Judiciário), é viável.

A questão da competência para iniciar o processo legislativo em matéria de *lobby* enfrenta ainda um outro argumento, com o qual estamos plenamente de acordo: o princípio federativo. Cabe a cada ente federado propor e adotar sua

própria regulamentação em matéria de *lobby*, tendo em vista, além disso, a distribuição de competências legislativas previstas na Constituição da República Federativa do Brasil.

### **5.3.2 O desafio ante o fantasma da possibilidade de ineficácia da regulamentação.**

A questão colocada perpassa uma reflexão sobre a necessidade e a utilidade de uma lei sobre *lobby*.

Evidentemente, conforme exposto ao longo de todo este trabalho, a eficácia de uma lei depende tanto do texto que contém as normas, quanto de algo além disso, que é o comprometimento com sua elaboração e execução, passando pelo monitoramento de sua implementação e revisão dos aspectos que se mostrarem problemáticos. Embora possa parecer a primeira vista uma tarefa hercúlea, sem a adoção de um método para que se construa e adote normas jurídicas para fazê-las valer, estaremos diante do decisionismo, à beira da aleatoriedade, o que de todo é irracional. Toda a discussão filosófica sobre a função do Estado perde sentido se os agentes estatais se recusam a exercer o seu papel, a fim de bem implementar suas tarefas precípuas e indelegáveis, dentre as quais, legislar.

A eficácia de uma norma decorre, portanto, de uma escolha, que exige, por sua vez, um trabalho mais longo ou mais curto, a depender do seu objeto. A experiência do Québec mostra que a figura do Comissário de *Lobby* foi e é fundamental nesse quesito. Os destinatários não se adaptaram à lei imediatamente, mas após doze anos de intenso trabalho, alguns frutos de boa qualidade podem ser colhidos. Por outro lado, a prática demonstrou que modificações precisam ser introduzidas na legislação, a fim de melhorar a sua comunicação (R1) e maximizar sua observância (R3), para a obtenção de melhores resultados, à luz dos objetivos visados (R4). Os valores que embasaram a regulamentação, quais sejam, a implementação da transparência e da ética nas decisões públicas (R5), seguem inalterados. Ainda que seja difícil de mensurar, a priori, o quanto uma legislação sobre essa matéria pode vir a contribuir no Brasil para inibir as práticas de influência ilícitas, promovendo as lícitas, é preciso espelhar-se nas experiências internacionais mais bem sucedidas e agir.

## CONCLUSÃO

O objetivo da pesquisa traduzida neste trabalho foi problematizar a prática do *lobby* dentro da perspectiva da legística, a fim de verificar se essa prática estaria em consonância com o seus preceitos de racionalidade da legislação, em prol da elaboração de leis de qualidade. Envidamos esforços no sentido de compreender de fato o que vem a ser a legística, essa *science-carrefour*, nas palavras de MORAND, que procura enfatizar o encontro de diversos saberes que ela promove, sem perder de vista o fio condutor do direito – o que exige a retomada dos estudos sobre a elaboração da lei pela ciência jurídica contemporânea.

A partir de CHEVALLIER e tendo em vista as racionalidades de ATIENZA, concluímos que a legitimidade da legislação não reside mais tão-somente nos valores que lhe informa, mas também e principalmente na capacidade de fazê-los valer mediante a eficácia da própria lei. E que a obtenção dessa eficácia contemplada pela racionalidade teleológica, bem como das demais racionalidades (linguística e comunicativa, jurídico-formal, pragmática e ética), depende da utilização de métodos que tenham em vista a confecção, a execução e avaliação *ex ante* e *ex post* da lei – o que evidencia o caráter irracional da postura decisionista, decorrente do abandono do estudo da criação da legislação pelos juristas.

A partir da busca de um tratamento simétrico dos três Poderes – talvez o melhor seja dizer três funções: legislativa, executiva e judiciária – recorremos ao conceito de devido processo legislativo, salientando o papel do contraditório e da assimetria informacional existente entre as partes interessadas no provimento “lei”, para fundamentar a necessidade de uma real justificação da decisão legislativa, bem como da transparência dos argumentos que a permeiam, para um efetivo controle em âmbito estatal (três Poderes, em especial o Judiciário), bem como pelos membros da sociedade civil. E então encontramos na prática do *lobby* – que não se confunde com a corrupção, em suas mais diversas facetas – um mecanismo legítimo de participação. Mais ainda, um mecanismo que só é compatível com regimes democráticos, em que o interesse individual é reconhecido e respeitado sempre que não viole o interesse público, que, por sua vez, não coincide com o interesse de todos os indivíduos.

A experiência de regulamentação do *lobby* no Québec é por nós reconhecida como bem sucedida no que se refere à maximização da transparência e

do convencimento dos atores envolvidos no sentido de atuarem em observância a padrões de conduta aceitos do ponto de vista ético. Além disso, trata-se de uma vivência muito rica, e portanto útil na perspectiva do direito comparado, no que se refere à regulamentação de uma prática tipicamente reconhecida pelo *common law* em uma região onde a tradição romano-germânica é forte. Doze anos após a promulgação da *Lei sobre transparência e ética em matéria de lobby* no Québec, diversas falhas foram identificadas e uma mudança na regulamentação está sendo discutida, a fim de propiciar melhorias quanto à redação e comunicação dos textos normativos, bem como à efetividade e eficácia, visto que o valor que informa essa Lei e os diplomas normativos correlatos parece ser consensual.

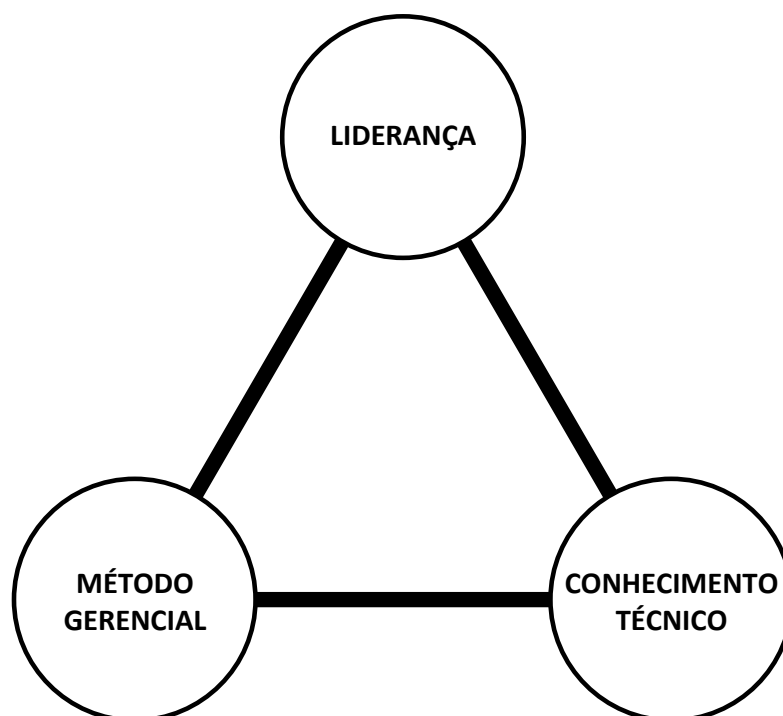
A discussão sobre regulamentação do *lobby* no Brasil ainda está muito aquém do ideal, tendo em vista os valores por nós elencados no capítulo 3, e os projetos de lei já apresentados parecem não dar conta de toda essa dimensão. Jamais propusemos a cópia da experiência quebequense, mas temos convicção de que ela é útil para afastar argumentos falaciosos, tais como o de que a regulamentação do *lobby* seria ineficaz.

O Québec demonstra que a eficácia da lei depende de fatores que vão muito além de sua redação, promulgação e entrada em vigor, como fortemente salientado no capítulo 2.

Mais uma vez, recorremos a CAMPOS (2009, p. 13), um dos maiores nomes na prática do PDCA no Brasil, que, com sua visão gerencial (esta que é adotada pela legística, de acordo com MORAND – vide capítulo 2), conclui que em qualquer iniciativa humana a obtenção dos resultados pretendidos está condicionada a três fatores fundamentais, a saber: liderança, conhecimento técnico e método. O legislador decisionista porta-se de maneira despótica, e os resultados somente podem ser alcançados de maneira aleatória, porque ele prescinde de método. O legislador responsável do Estado democrático de direito, por sua vez, que não tem o poder arbitrário para fazer experiências com o destino humano, como denunciou JAHREISS, porque sua discricionariedade encontra limites no próprio ordenamento jurídico, do qual ele também é aplicador, tem que estar comprometido com a concretização dos objetivos visados, assumindo o papel de líder do processo de criação da norma, ou mesmo delegando a liderança de sua execução. Este é o caso do Québec, que implementou a figura do Comissário de *Lobby*, responsável

por fazer a legislação valer. Sem essa figura, talvez a *Lei sobre transparência e ética em matéria de lobby* tivesse apenas um bonito nome, e um conteúdo letra morta.

**Figura 13 – Diagrama para obtenção de resultados (Campos)**



Liderança e conhecimento técnico sem método resultam em aleatoriedade, mera opinião, por isso a importância da aplicação dos preceitos da legística; liderança e método sem técnica podem levar à construção de leis irrealizáveis na prática, por isso importante o diálogo e a redução da assimetria informacional dentro do processo legislativo realizado em contraditório; conhecimento técnico e método sem liderança culminam em legislação simbólica, e assim fulminam a confiança dos membros da sociedade civil nos agentes públicos, como decorrência da comunicação de objetivos e valores forjados em leis para não serem cumpridas. Com efeito, essas três frentes precisam ser *cultivadas*, segundo CAMPOS (idem), que esclarece que “cultivar é tratar continuamente e com carinho para garantir o crescimento”. Instituições fortes são construídas no dia a dia.

A regulamentação do *lobby* não será panaceia para os males da corrupção que assolam o Brasil. Será um forte contributo, se o país escolher fazê-la valer.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Marta Tavares de. A contribuição da Legística para uma política de legislação: concepções, métodos e técnicas. In: *Legística – qualidade da lei e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 83-102.

\_\_\_\_\_. Legista: uma nova profissão? In: *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*. Oeiras: INA, n. 41, p. 35-44, out./dez. 2005.

ATIENZA, Manuel. *Contribución a una teoría de la legislación*. Madrid: Editorial Civitas, 1997.

BENTHAM, Jeremy. *An introduction to the principles of morals and legislation*. Oxford: Clarendon Press, 1996.

\_\_\_\_\_. Nomography: or the art of inditing laws. In: \_\_\_\_\_. *The Works of Jeremy Bentham*. Edinburgh: John Bowring, v. 3., p. 231-283, 1843.

BONNECASE, Julien. *L'École de l'exégèse en droit civil : Les traits distinctifs de sa doctrine et de ses méthodes d'après la profession de foi de ses plus illustres représentants*. Paris : E. de Boccard, 2. ed. 1924.

BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. São Paulo: Ícone, 1995.

BONIFÁCIO, Artur Cortez. *Direito de Petição – garantia constitucional*. São Paulo: Método, 2004.

BRUN, Henry.; TREMBLAY, Gui.; BROUILLET, Eugénie. *Droit constitutionnel*. 5. ed. Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2008.

CAMPOS, Vicente Falconi. *Gerenciamento da rotina do trabalho do dia-a-dia*. Nova Lima: INDG Tecnologia e Serviços Ltda., 8. ed. 2004.

\_\_\_\_\_. *O Verdadeiro Poder*. Nova Lima: INDG Tecnologia e Serviços Ltda., 2009.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Os impulsos modernos para uma teoria da legislação. In: *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*. Oeiras: INA, n. 1, p. 7-14, abr./jun. 1991.

CAUPERS, João. Relatório sobre o programa, conteúdo e métodos de uma disciplina de Metodica da Legislação. In: *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*. Oeiras: INA, n. 35, p. 5-87, out./dez. 2003.

CHEVALLIER, Jacques. La rationalisation de la production juridique. In: *L'Etat propulsif* (dir. Charles-Albert MORAND). Paris, Publisud, p. 11 *et seq.* 1989.

COMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC. *Website*. Disponível em: <<http://www.commissairelobby.qc.ca/commissaire>>. Acesso em: 28 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. *Encadrement du lobbyisme : où en est le Québec? Bilan 2002-2013*. Ville de Québec, 2014. Disponível em <[http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/x\\_fichiers/118\\_bilan\\_web.pdf](http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/x_fichiers/118_bilan_web.pdf)>. Acesso em: 28 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. *Propositions de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*. Ville de Québec, maio 2012. Disponível em <[http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/File/21\\_memoire%20rapport%20complet.pdf](http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/File/21_memoire%20rapport%20complet.pdf)>. Acesso em: 28 de abril de 2014.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998.

DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei. Introdução a um procedimento metódico. In: *Cadernos da Escola do Legislativo*. Belo Horizonte: ALMG, v. 7, n. 12, p. 101-143, jan./jun. 2004.

DE MARCO, Eugénio. “Grupos de pressão”, procedimento legislativo e “realizabilidade” das leis. In: *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*. Oeiras: INA, n. 17, p. 41-62, out./dez. 1996.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. São Paulo: Malheiros, 2009.

FARHAT, Saïd. *Lobby: o que é e como se faz*. São Paulo: Editora Peirópolis, 2007.

FAILLACE NETO, Jandir Maya. In: *Legística – qualidade da lei e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 203-218.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Direito, Retórica e Comunicação: subsídios para uma pragmática do discurso jurídico*. São Paulo: Saraiva, 1997. 2.ed.

GONÇALVES, Aroldo Plínio. O contraditório no processo. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*. Belo Horizonte: UFMG, n. 61, p. 587-595, jul./dez. 2012.

GUASTINI, Riccardo. La costituzione come limite alla legislazione. In: *Analisi e diritto*. G. Giappichelli Editore, Torino, 1999. Disponível em: <[http://www.giuri.unige.it/intro/dipist/digita/filo/testi/analisi\\_1998/Guastini1.pdf](http://www.giuri.unige.it/intro/dipist/digita/filo/testi/analisi_1998/Guastini1.pdf)>. Acesso em 27/01/2014.

\_\_\_\_\_. *Das fontes às normas*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. In: *Cadernos da Escola do Legislativo*. Belo Horizonte: ALMG, v. 3, p. 105-122, jan./jun. 1995.



HART, H. L. A. Bentham and the demystification of the law. In: *The Modern Law Review*. V. 36, n. 1, p. 2-17, jan. 1973.

HIGGS, Robert. *All Government Policies Succeed in the Long Run*. 2013. Disponível em <<http://blog.independent.org/2013/09/13/all-government-policies-succeed-in-the-long-run/>> Acesso em 20 de março de 2014. Versão em português traduzida por Leandro ROQUE disponível em <<http://mises.org.br/Article.aspx?id=1695>> Acesso em 20 de março de 2014.

HOUILLON, Grégory. *Le lobbying en droit public*. Emile Bruylant, 2012.

HOULE, France. Regulatory History Material as an Extrinsic Aid to Interpretation: An Empirical Study on the Use of RIAs by the Federal Court of Canada. In: *Canadian Journal of Administrative Law & Practice*. July 2006, 19 C.J.A.L.P., p. 151 - 189. Disponível em <<https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/1374/19%20CJALP%20151.pdf;jsessionid=163971F912306E194EE947D79950131A?sequence=1>> Acesso em 19 de março de 2014.

HOULE, France. Material produzido pelo processo de regulamentação como subsidio extrínseco à interpretação: um estudo do uso do RIAs pela Corte Federal do Canadá. In: Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, n. 22, p. 339-355, 2008. Disponível em <[http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista\\_sjrj/article/viewFile/112/115](http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/article/viewFile/112/115)> Acesso em 19 de março de 2014.

ISSALYS, Pierre.; LEMIEUX, Denis. *L'action gouvernementale: précis de droit des institutions administratives*. 3. ed. Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2009.

KELLY, John M. *Uma breve história da teoria do direito ocidental*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

MADER, Luzius. A avaliação legislativa: uma nova abordagem do direito. In: *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*. Oeiras: INA, n.1., p .39-49, abr./jun. 1991.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *O Manifesto Comunista*. Ed. Ridendo Castigat Mores, 1999. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/manifestocomunista.pdf>>. Acesso em 04/04/2014.

MENDES, Gilmar F. Questões Fundamentais de Técnica Legislativa. In. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 11. set./out./nov., 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-11-SETEMBRO-2007-GILMAR%20MENDES.pdf>>. Acesso em: 18/08/2013.

\_\_\_\_\_. Teoria da Legislação e Controle de Constitucionalidade: algumas notas. In: *Revista Jurídica Virtual*. Brasília, vol. 1, n. 1, maio 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_01/teoria.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/teoria.htm)>. Acesso em 23 de fevereiro de 2014.

MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MORAND, Charles-Albert. Préface. In: *Légistique formelle et matérielle: formal and material legistic*. Aix-en-Provence: Presses Universitaires D'Aix-Marseille, 1999. p.9-11.

\_\_\_\_\_. Éléments de légistique formelle et matérielle. In: *Légistique formelle et matérielle – Formal and material legistic*. Aix-en-Provence: Presses Universitaires D'Aix-Marseille, p.17-45, 1999.

\_\_\_\_\_. Para uma metodologia da comunicação legislativa. In: *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*. Oeiras: INA, n.11, p.19-34, out./dez. 1994.

MOTA, Louise Menegaz de Barros. *Teoria e Prática da Comunicação Legislativa à Luz do Plano Plurianual de Ação Governamental – 2008/2011, da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2009 [trabalho de conclusão do curso de graduação em direito, não publicado].

\_\_\_\_\_. Jeremy Bentham. Entre o esquecimento e o retorno às ideias de um visionário. In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, n. 196, p. 283-295, out./dez. 2012.

NUNES, Dierle José Coelho. Da Teoria Fazzalariana de Processo – O processo como espécie de procedimento realizado em contraditório e a difusão dos módulos processuais como mecanismo de controle da função estatal. In: *Revista IOB – Direito Civil e Processual Civil*. São Paulo: IOB Thomson, v. 8, n. 43, p. 212-215, set./out. 2006.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Lobbyists, Governments and Public Trust – increasing transparency through legislation*. OCDE, v. 1, 2009.

\_\_\_\_\_. *Lobbyists, Governments and Public Trust – promoting integrity through self-regulation*. OCDE, v. 2, 2012.

\_\_\_\_\_. *Transparency and Integrity in Lobbying*. OCDE, 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2014.

QUÉBEC. *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*. Disponível em:

<[http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/T\\_11\\_011/T11\\_011.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/T_11_011/T11_011.html)>. Acesso em 5 de abril de 2014.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. Poder Legislativo: entre a assimetria informacional e o pluralismo cognitivo. In: *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*. Oeiras: INA, n. 45, p. 5-23, jan./mar. 2007.

SCHOFIELD, Philip. Jeremy Bentham and Nineteenth-Century English Jurisprudence. In: *The Journal of Legal History*, v. 12, n. 1, p. 58-88, maio 1991.

SILVA, Livia Matias de Souza. Devido processo legislativo: um olhar sobre a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. In: *Cadernos da Escola do Legislativo*. Belo Horizonte: ALMG, v. 10, n. 15, p. 43-82, jan./dez. 2008.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Teoria da Legislação – Formação e conhecimento da lei na idade tecnológica*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2004.

\_\_\_\_\_. *Acesso ao direito vigente: problemas, riscos e propostas para uma elaboração legislativa à luz dos valores republicanos e da Lei de Acesso à Informação*. In: Justiça e [o Paradigma da] Eficiência. Col. “Justiça, Empresa e Sustentabilidade”, V. 3. Curitiba: Clássica, 2013.

\_\_\_\_\_.; SANTOS, Letícia Camilo dos. Learning to divide the law contents: the lobby as a strategy for a clearer Brazilian legislation. In: 7th Congress of the European Association of Legislation (org.). *The Learning Legislator*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2009.

VARGAS, Ana.; DIOGO, Claudia. Participação no procedimento legislativo. In: *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação – Relatório da Comissão para Simplificação Legislativa*. Oeiras: INA, n. 30/31, p. 283-294, jan./jun. 2002.

VOERMANS, Wim. *Qualidade da Legislação e da Regulação*. Curso realizado na sede do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília. 25, 26 e 27 de setembro de 2013.

WIEACKER, Franz. *História do Direito Privado Moderno*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

YATES, Stéphanie.; BEAUCHAMP, Michel. Le lobbyisme au Québec: caractérisation d'une pratique encore mal définie. In: *Les cahiers du journalisme*. n. 14, p. 308-323. 2005.

## **ANEXOS**

**Anexo 1 – Entrevista concedida por Jean Dussault, Comissário adjunto de Lobby do Québec e secretário geral do comissariado, em 8 de abril de 2013.**

**1. Um dos critérios para avaliar a qualidade da legislação de acordo com os preceitos da legística é a eficácia, isto é, a capacidade da norma jurídica de produzir uma mudança no mundo real, fazendo com que o objetivo que inspirou sua criação seja atingido. Contudo, a Lei frequentemente não produz essa mudança por si só. O que garante a eficácia do conjunto de normas jurídicas positivas que disciplinam o *lobby* no Québec?**

Quando falamos de eficácia, falamos de objetivos. A Lei tem dois objetivos principais: a transparência das atividades de *lobby* – mostrar como se dá o jogo de comunicação de influência entre duas pessoas que representam interesses privados e pessoas eleitas ou funcionários públicos. Um dos objetivos da Lei é lançar luz sobre essas atividades e dar transparência. O outro objetivo é o senso prático do *lobby*, que é melhorar as atividades do *lobby*. Então é sobre o modo de auxiliar o comportamento, como o lobista faz seu trabalho quando se dirige aos eleitos (agente público ou político eleito). O código de deontologia tangencia muito esse aspecto; a transparência está muito no registro; o senso prático em matéria de *lobby* está um pouco na Lei, mas muito mais no código de deontologia.

**2. O senhor considera que essa disciplina jurídica seja verdadeiramente eficaz?**

Não há garantia de que a Lei atenda plenamente o objetivo para que foi criada. É necessário revisá-la. Em 2012 foram propostas pelo comissariado várias modificações, pois a Lei atualmente não atende plenamente os objetivos de transparência e de senso prático das atividades de *lobby*. O objetivo da Lei é garantir e reforçar a confiança da população nas instituições. É importante que a prática do *lobby* seja melhor respeitada e enquadrada, assim podemos dizer que a Lei atende seus objetivos. Podemos olhar o artigo 33 em que um Comissário e uma conservadora do registro de lobistas colocam em prática esse registro. O Comissário cria um código de deontologia do lobista para assegurar o senso prático do *lobby*. Também é feita a divulgação da Lei para compartilhar conhecimento e informar os

titulares de cargos públicos e os lobistas, o plano estratégico que visa a comunicação, a disponibilização de informações para os lobistas, titulares de cargos públicos e para população, para que eles compreendam a Lei e suas nuances e para que possam aplicá-la. Outra coisa feita é manter uma vigilância/controle sobre as atividades dos lobistas. Há uma equipe que faz investigações e que está sob responsabilidade do Comissário de *Lobby*. O comissariado prefere a sensibilização à repressão em relação às pessoas que não respeitam a Lei. A organização prefere desenvolver os meios e a conservadora desenvolve o registro. Também há um termo de aplicação da Lei para sua eficácia: o Comissário se dirige bastante ao titular de um cargo público, os eleitos e os funcionários, que têm um papel a ser desempenhado para aplicação dessa Lei. Por mais que Comissário cuide da vigilância, se preocupe com a sensibilização, divulgue informações, crie um código de deontologia, a conservadora faça os registros, tudo isso não basta se, quando o titular de um cargo público procurado por um lobista que deseja fazer uma comunicação de influência, não verificar se o lobista está registrado, declara suas atividades e respeita o código de deontologia. Essa primeira linha de pessoas que recebe o lobista ainda não assimilou a importância do registro, da declaração de atividades e de se seguir o código de deontologia. O Comissário solicitou que a Lei fosse modificada para que o papel do titular de um cargo público fosse incluído, pois eles acham que não têm um papel dentro desse processo. Não cabe ao titular inscrever o lobista, mas cabe a ele atender somente o lobista que for registrado no comissariado, pois quando isso não é feito o comissariado não consegue fiscalizar o lobista e a Lei perde a eficácia.

### **3. Pois os titulares são os representantes da população...**

Sim, eles têm essa responsabilidade. No primeiro artigo, a Lei diz que o *lobby* é um meio legítimo e que a população tem direito de saber quem procura exercer influência. Retornando ao assunto, não há garantia de eficácia, mas há meios implantados para dar suporte ao alcance dos objetivos. Mas para que a Lei seja eficaz, o Comissário propôs várias mudanças. Os dois comunicados feitos na metade de 2012 visam clarear, simplificar e trazer precisão à Lei. Então, é desejado reestabelecer o equilíbrio entre diversos grupos de influência, pois há grupos de influência pouco visados pela Lei atual. Por exemplo, o grande grupo de meio ambiente, Greenpeace, é pouco visado pela Lei atualmente.

**4. Ouvi dizer isso, esses lobistas defendem que eles visam o interesse público e não precisam ser registrados.**

Sim, mas aqui o *lobby* não funciona dessa maneira. Na última página desse documento [que contém o Regulamento relativo ao campo de aplicação da Lei sobre transparência e ética em matéria de *lobby*] é dito que se você não é um sindicato, se você não é uma associação profissional, se você não é um grupo patronal ou se você não é uma associação composta de empresas, como é o caso por exemplo os grupos ambientalistas ou de saúde, você não é visado pela Lei [essa norma consta do § 11º do art. 1 do Regulamento]. A recomendação do Comissário vem para cobrir todos esses grupos, desde organismos comunitários locais que desejam conseguir subvenção para seu funcionamento até também grandes grupos ambientais pouco visados pela Lei, que são grupos de *lobby* muito poderosos com muitos recursos. Por questão de equiparação, o Comissário entende que esses grupos devem ser visados. A modificação na Lei permite uma aplicação mais completa e uniforme em todos os atores e que todos possam exercer seus papéis corretamente.

**5. É uma questão de dar responsabilidade aos titulares de cargos públicos?**

Perfeitamente, fornecer ao Comissário de *Lobby* uma ajuda complementar. Por exemplo, quando existe uma infração, o comissariado tem um ano para investigar e levar para o nível penal. É pouco prazo. Isso quer dizer que não se consegue monitorar quem não é registrado. Por isso é necessário que o registro seja administrado pelo Comissário e não pela conservadora, pois os objetivos são diferentes. A conservadora tem grandes mecanismos robustos para fazer o registro da melhor maneira e o objetivo do comissariado é a transparência. Talvez a gente possa “aleijar” um pouco processo, mas é importante que as pessoas se inscrevam. Atualmente temos 3500 lobistas ativos no registro, mas ele pensa que esse número é fortemente subavaliado, podendo ser multiplicado por quatro. Quando uma pessoa pensa que não precisa se registrar? Quando ele pensa que o código de deontologia não se aplica a ela. A modificação da Lei vai melhorar a eficácia, mas não vai chegar ao 100%.



## **6. É uma questão cultural...**

Sim, nós implementamos a Lei sobre *lobby* em 2002, mas ela não começou a funcionar “de um dia para outro”. O *lobby* é a segunda profissão mais velha do mundo [risos]. Sempre que há poder em jogo há pessoas querendo exercer influência.

## **7. Qual o papel da opinião pública no que se refere à eficácia da legislação sobre *lobby* no Québec?**

De acordo com o *folder* que eu mostrei agora a pouco, nos dirigimos aos lobistas, titulares de cargos públicos e aos cidadãos. Os cidadãos, mesmo com direito reconhecido na Lei (artigo 1) – o direito do público de conhecer quem procura influenciar –, nem sempre sabem que tem esse direito. Quando o comissariado foi implantado em 2002 foi feita uma publicidade, um pouco de publicidade na verdade. Não havia meios na época, os meios eram relativamente limitados. Mesmo assim houve algumas aproximações, às vezes diretas, mas sobretudo indiretas. Logo o nosso principal retransmissor de informações não são os cidadãos diretamente, são os jornalistas. Nós utilizamos cada vez mais os jornalistas porque são eles, dentro do contexto democrático, que veiculam as informações, que tornam as informações mais transparentes e que levam as informações aos cidadãos. Então o comissariado utiliza muito os jornalistas, por exemplo, enviando semanalmente informações de novas inscrições no registro. Logo o nosso retransmissor de informações são principalmente os jornalistas. Em relação à opinião pública, de um lado são feitas sondagens: estamos finalizando, em parceria com a Université Laval, uma pesquisa sobre o grau de apropriação da Lei pelos titulares de cargos públicos, principalmente, mas também pelos cidadãos. A pesquisa ainda não foi divulgada, mas notamos que em relação a uma medição feita em 2007 houve um crescimento, os cidadãos estão pouco a pouco conhecendo melhor a Lei, mas ainda há muito trabalho a ser feito, por isso temos um plano estratégico para que o cidadão tenha conhecimento do direito de saber quem são os lobistas, para que os cidadãos sejam elementos de decisão. Frequentemente, os cidadãos são mais cínicos. Eles tomam suas decisões e se decepcionam, pois eles tomam conhecimento após tudo estar decidido, após a notícia de que houve tal mudança, tal decisão do governo, tal

orientação foi definida, enquanto eles poderiam ter participado, ter sabido anteriormente e feito questionamentos. Isso é algo muito importante para os cidadãos, porém ainda pouco conhecido. Mas cada vez mais há mais notícias nos jornais do Québec sobre o comissariado e sobre registro de *lobby* e, sobretudo, acerca do *lobby* feito sobre tal instituição, tal projeto, tal subvenção demandada ou obtida. Isso é o que faz com que o cidadão possa se beneficiar, mas o papel do cidadão está um pouco passivo nesse momento.

#### **8. Como os cidadãos contribuem para o respeito à Lei pelos lobistas e titulares de cargos públicos?**

Poucos cidadãos conhecem as consequências. Às vezes temos sinalizações e denúncias de cidadãos que vêem coisas nas suas localidades ou que aprendem que há uma Lei sobre *lobby*. Há cada vez mais sinalizações e queixas de cidadãos que se dirigem ao comissariado. Recebemos em média uma queixa por semana, mas cada queixa demanda um trabalho importante a ser feito. O número de queixas tem aumentado a cada ano e as investigações e sanções são divulgadas nos jornais.

#### **9. Uma tentativa de influenciar a opinião pública também é considerada *lobby*? Em que circunstâncias? Como se fiscaliza essa atuação, em face do artigo 7 do código de deontologia?**

Atualmente não. A Lei visa as comunicações de influência que são feitas junto aos titulares de cargos públicos, conforme o artigo 2, que diz que constituem de atividades de *lobby* todas as comunicações, oral ou escrita, com um titular de um cargo público. Então é necessário que haja uma intervenção, uma carta, um e-mail, um encontro ou um telefonema. Essas são as atividades de *lobby*, que devem ser feitas diretamente ao titular de cargo público. O meio deturpador que você mencionou para influenciar a opinião pública, frequentemente falamos de *grassroots*, não está previsto na Lei. Entretanto o Comissário de *Lobby*, dentro das sugestões de modificação da Lei, solicitou a inclusão deste tema. O lobista deverá respeitar o direito da população de ter a informação exata, pois ele utiliza como apoio de suas atividades os meios escritos ou eletrônicos para influenciar a opinião pública. Logo ele deverá respeitar o direito da população em ter a informação exata e assegurar que as informações dadas ao titular de um cargo

público estejam completas, conhecidas e atualizadas. Como controlar? Isso é muito complicado, mas podemos verificar em jornais, por meio de verificadores/investigadores para assegurar que o que é dito está correto, mas isso ainda é difícil.

**10. A Lei e o código de deontologia dos lobistas permitem que o Comissário de *Lobby* edite avisos interpretativos da legislação. Todavia, se um lobista se depara com alguma situação em que a norma jurídica válida não está clara, ele pode suscitar dúvida? Junto a qual a autoridade?**

De acordo com o artigo 52 o Comissário pode editar uma interpretação, mas ele faz isso em poucos casos particulares. Por exemplo, quando existe algo bastante particular sobre a interpretação da Lei ou situações em que existem muitos questionamentos sobre o assunto ou ainda quando o comissariado percebe que alguma questão necessita ser mais precisa. Se a Lei não está clara o lobista frequentemente deve se dirigir ao comissariado ou a conservadora do registro de *lobby*, que fica em Montréal. O comissariado possui um diretoria de comunicação que atende dúvidas por telefone, mas quando o assunto se complica um pouco ou se torna muito técnico o comissariado possui uma equipe de juristas que podem responder o lobista ou titular de cargo público ou o cidadão que faz perguntas sobre a Lei. Logo, quando há alguma coisa que não é clara, o comissariado tenta esclarecer, e se os questionamentos ocorrem frequentemente, o Comissário pode emitir avisos de esclarecimentos da Lei. É claro que um cidadão tem pouco conhecimento de jurisprudência sobre a Lei, pois ela é recente. Mas certos lobistas que tiveram sanções penais a contestaram. Se diziam inocentes e solicitaram ao tribunal decidir coisas que não estavam regulamentadas (as coisas no Québec são lentas nos tribunais). Então há algumas decisões que serão definidas, outras que já foram tomadas. O comissariado trabalha muito para deixar a Lei mais clara, mais fácil de compreensão. Temos por objetivo “contribuir para melhor deixar mais compreensível as regras aplicáveis e lhes fazer melhorias”. Fazer melhorias é propor modificações da Lei para favorecer sua melhor compreensão e dos seus regulamentos e dar conhecimento os avisos do Comissário. Trabalhamos muito para produzir documentos, produzir ferramentas. Por exemplo, há uma ferramenta no site para permitir que as organizações sem fins lucrativos compreendam se são visados pela Lei ou não. Temos uma ferramenta chamada "*Lobby* ou não?" que permite a

qualquer profissional compreender o conteúdo da Lei que se aplica a ele. Existem recursos junto aos tribunais para esclarecer as coisas, mas o primeiro recurso é no comissariado de *lobby*.

**11. Sei que há um processo sobre a força obrigatória dos avisos, mas não está finalizado.**

O Comissário entende que lhe foi dado o poder de interpretar a Lei quando alguma coisa não está clara. Entretanto há pessoas que contestaram o Comissário no tribunal, mas o tribunal não pode decidir completamente a favor do Comissário.

**12. Houve modificação da Lei desde de 2002?**

Não houve. O artigo 68 diz que após cinco anos o Ministro da Justiça deve fazer um relatório para o governo sobre a aplicação da Lei. O relatório em 2007 solicitou aos parlamentares fazerem modificações na Lei. Ao mesmo tempo o Comissário de *Lobby* fez um relatório sobre a Lei dizendo que havia modificações a serem feitas na Lei. Houve uma comissão parlamentar em 2008 que não deu nenhum resultado, o trabalho nunca foi finalizado. Houve uma mudança de governo em 2008, os trabalhos não foram finalizados e não houve mudança na Lei.

**13. A Lei determina que o registro do lobista deve preceder sua atuação. Ela não aborda, no entanto, situações que podem ser ou parecer fruto do acaso: encontros extraoficiais em jantares beneficentes ou em partidas de hóquei, por exemplo, podem ser ótimas oportunidades para a prática do *lobby*. Esse tipo de situação acontece? Qual a disciplina jurídica válida nesses casos? Essa seria uma hipótese de alteração da Lei?**

A Lei afirma que o registro deve preceder a atuação, mas ela diz que o lobista tem um certo número de dias (30 dias) para se inscrever no registro após o momento que ele começa a exercer suas atividades de *lobby*. Mas lobistas de empresas ou organizações possuem 60 dias para se inscreverem. A Lei não diz que não se pode fazer *lobby* se não se está inscrito no registro, mas sim que as atividades de *lobby* devem ser transparentes e declaradas no registro. Um encontro de *lobby* pode ser feito em um jogo de hóquei, um jogo de golfe, em um restaurante. O projeto de modificação da Lei quer precisar uma exceção a Lei, quando se trata

de um simples comentário ou opinião, ou quando alguém encontra o prefeito ou a prefeita na rua para expressar sua opinião sobre uma decisão não se trata necessariamente de *lobby* organizado que fez um procedimento formal para encontrar o prefeito.

**14. O *lobby* foi considerado pela legislação do Québec, do Canadá e de diversas províncias como uma atividade legítima, mas os países de tradição jurídica romano-germânica, como é o caso do Brasil, são bastantes resistentes à sua regulamentação. O senhor considera que a regulamentação do *lobby* seja importante para o fortalecimento da democracia? Em que medida ele contribui para processos decisórios mais democráticos? As informações que chegam ao poder público por essa via são relevantes para a definição de novas leis, regulamentos e políticas públicas?**

Os países europeus são muito reticentes, como é o caso da França ou da Itália, mas não podemos dizer que não há *lobby* nesses países. Houve uma pequena abertura da assembleia francesa, do parlamento europeu para pessoas que fazem *lobby*. Houve avanços, mas o progresso é muito lento. O Québec não foi precursor do *lobby*. O governo federal do Canadá o regulamentou desde 1988. No Québec o *lobby* é considerado legítimo, mas é também um tabu, ele ainda é visto como algo não muito correto. Frequentemente as pessoas confundem comunicação de influência, que é correto e legítimo, com tráfico de influência. As duas noções são evidentemente muito diferentes: tráfico de influência não é correto, pode ser até crime. Entretanto a comunicação de influência em senso próprio é totalmente legítima. Então, mesmo no Québec nós associamos o *lobby* a alguma coisa não correta, alguma coisa que não deveria existir.

**15. Eu entendo que o Québec recebe influência da federação e de outras províncias.**

Sim, perfeitamente. Nos EUA eu acho que todos os estados tem uma lei sobre *lobby*. O *lobby* nos EUA é muito mais aceitável, houve alguns lobistas pegos fazendo coisas erradas, mas de modo geral o *lobby* é mais aceito que no Québec. Mas a mudança será cada vez mais aceita no Québec. A Lei teve um efeito positivo sobre a aceitação do *lobby*, pois nós não sofremos por falta de uma regulamentação para dizer que o *lobby* é legítimo e correto. O que é errado é não respeitar as regras

que se aplicam ao *lobby*. Em relação democracia, o professor constitucionalista da Universidade Laval Henry Brun, disse que a Lei sobre o *lobby* do Québec tem sustentação constitucional, pois permite o acesso à lei pelo cidadão. Um direito que está escrito na constituição, um direito de acesso às instituições para que ele participe do direito democrático dos cidadãos, ou seja, o direito de petição. Dando direito de acesso e informações aos cidadãos, permitimos que eles tenham conhecimento de quem procura exercer influência em tais decisões. O cidadão mais esclarecido e informado pode participar melhor das decisões, bem antes de elas serem tomadas. Ou pelo menos eles podem saber quais decisões serão tomadas eventualmente e fazer valer seu ponto de vista. Temos uma lei de acesso à informação no Québec que permite aos cidadãos solicitar acesso aos documentos públicos às instituições públicas. Logo a Lei sobre o *lobby* é uma lei de acesso, permite o cidadão participar melhor do processo decisório e compreender melhor as decisões e poder intervir. Por exemplo, na Assembleia nacional existem comissões parlamentares sobre projetos de lei que escutam testemunhos de pessoas que tem algo a dizer a respeito, e isso tudo é público, pois os cidadãos tem o direito de participar, de ver o que acontece, compreender e intervir. Às vezes, os parlamentares solicitam às pessoas que depositem memorandos, e todos os cidadãos podem fazer, pois é público. Há o cinismo de pessoas que dizem "não podemos mudar nada", mas nós estamos dando meios para os cidadãos agirem. Nós utilizamos bastante os jornalistas que compreendem as questões para transmitir aos cidadãos e informá-los. O cidadão melhor informado é o cidadão que participa melhor do processo democrático, ou seja, participa melhor da vida democrática. Entretanto, nos locais que há ditadura, as pessoas são deixadas de lado e não sabem nada sobre o que acontece. É tudo fechado, apenas um pequeno grupo que decide, ninguém sabe porque se toma uma decisão. Já na democracia o cidadão pode intervir no melhor momento do processo decisório, antes da decisão tomada. Por isso nos municípios há muitos processos que são tornados públicos para que os cidadãos possam decidir. Quando, por exemplo, uma empresa deseja fazer alguma mudança em uma cidade e esse *lobby* é levado a público, permite que outras pessoas intervenham no processo e também coloca no jogo um mecanismo de aumento de concorrência. Isso faz com que o promotor trabalhe no interesse público e não no interesse privado, pois é sempre bom lembrar que o lobista representa o interesse privado. O titular de cargo público dentro de uma democracia tem o

objetivo de defender/preservar o interesse público. Então se ele privilegia e se deixa influenciar por um pequeno grupo particularmente, ele pode dizer que isso vai ao encontro do interesse público, mas pode ir também ao encontro do interesse privado. Então, mais abertura (exemplo da comissão *Charbonneau*), coloca em evidência que os mecanismos de livre mercado, competição, concorrência estão um pouco com curto-circuito. Provavelmente os cidadãos de Montréal pagam mais caro pelo transporte, pois a competição não está fortemente presente. O comissariado divulga as informações para que as pessoas tenham o direito de agir e saber antes da decisão tomada e que a decisão seja de interesse público.

**16. Qual a justificativa para que, de acordo com o art. 47 da Lei, os inquéritos conduzidos pelo Comissário e as pessoas por ele autorizadas não sejam revelados nem mesmo no judiciário?**

Na verdade, temos aí uma confidencialidade. O Comissário que autoriza uma investigação não pode ser obrigado a fazer uma deposição dos resultados. Há muitas informações obtidas no exercício da sua função. Dentre suas funções está a de produzir um documento contendo tais informações. Alguém que faz uma verificação não pode forçar o Comissário a divulgá-las. No sistema judiciário o Comissário pode ser obrigado a testemunhar no tribunal. O tribunal pode exigir ouvir o Comissário ou um de seus representantes. O artigo 47 não impede que as investigações sejam reportadas. Na verdade, não podemos dizer, mesmo no sistema judiciário. Então, no tribunal, o Comissário pode ser obrigado a testemunhar, mas ele pode manter a confidencialidade dos trabalhos até o processo ou até uma audição antes da corte. De acordo com o artigo 28 da lei de acesso a informação o Comissário pode manter a confidencialidade das informações até o momento de depositar o relatório da investigação.

**17. Quem são os principais demandantes de acesso aos registros públicos de *lobby*?**

Não há categoria particular, mas o jornalistas são bastante demandantes de acesso às informações e de entrevistas. Temos demandas de jornalistas, titulares de cargos públicos, cidadãos. As pessoas de interessam cada vez mais e querem compreender o *lobby*, para isso demandam cada vez mais informações. O site é cada vez mais consultado.

**18. Fico satisfeita de ver o papel da imprensa.**

Sim, o papel da imprensa é considerado importante, pois os jornalistas podem criar as notícias, os argumentos e colocar coisas mais chamativas. Ao longo do tempo os jornalistas perceberam que falar sobre o que está no registro de *lobby* pode ser interessante e podem fazer ligações entre o *lobby* e coisas que se passam em determinado setor.

**19. O senhor gostaria de abordar algum aspecto importante que não foi colocado nesta oportunidade?**

Nós somos uma pequena equipe de 30 pessoas divididas em 4 diretorias: verificação e investigação, assuntos jurídicos, comunicação e serviços de gestão. Pequena equipe, mas bem estruturada.



**Anexo 2 – Entrevista concedida por André Côté, ex-Comissário de *Lobby* do Québec, em 12 de abril de 2013.**

**1. Um dos critérios para avaliar a qualidade da legislação de acordo com os preceitos da legística é a eficácia, isto é, a capacidade da norma jurídica de produzir uma mudança no mundo real, fazendo com que o objetivo que inspirou sua criação seja atingido. Contudo, a Lei frequentemente não produz essa mudança por si só. O que garante a eficácia do conjunto de normas jurídicas positivas que disciplinam o *lobby* no Québec? O senhor considera que essa disciplina jurídica seja verdadeiramente eficaz?**

Entendo que a legislação foi bastante refletida para não causar uma rejeição inicial. Frequentemente esse tipo de Lei é adotado nos períodos de crise, porque um governo se colocou em uma situação muito embaraçosa e esse governo vai retomar a iniciativa dizendo “nós vimos que ocorreu alguma coisa indesejável mas, acreditem em nós, nunca mais acontecerá novamente. Então nós adotamos um texto para lhes dar garantia que doravante as coisas serão belas e limpas”. Evidentemente que o texto seguinte é adotado a todo vapor sem procurar passar por um processo para criar um consenso em torno de seu projeto e, isso é exatamente o que nós vivemos sobre a Lei em matéria de *lobby*. Houve uma reação de choque em dois ou três níveis. O primeiro nível que causou dificuldades foi que havia um escândalo na base da Lei o qual foi produzido na administração da provincial. O governo decidiu aplicar a sua nova Lei não somente no nível parlamentar, mas também no nível governamental e municipal. Primeiramente a implantação da Lei teve uma difícil aceitação da população, e a partir de um certo momento se integrou no controle social. Em segundo lugar nós gostaríamos de adotar uma Lei exemplar e exigente no nível da administração pública, não somente no nível parlamentar. Isso mexeu bastante com setores que sentem que não deveriam estar contemplados na Lei. As pessoas que foram encarregadas de implementá-la tiveram muita resistência no início.

O objetivo inicial era muito ambicioso, as mudanças eram muito radicais e o ritmo de progressão da Lei não foi rápido. O que se desejava regular com ela eram as interfaces entre o aparelho público e os representantes de interesses particulares. Essas atividades são tradicionalmente muito discretas e feitas em ambientes fechados. Se há uma conspiração de silêncios entre os titulares de cargos públicos e

o representante de interesses privados, a Lei se torna inútil (morta). A Lei tem objetivo de dar transparência a certos objetos de intervenção junto a titulares de cargos públicos para influenciar suas decisões. Ela quer tornar transparente uma relação entre interesses particulares e titulares de cargos públicos. A maior dificuldade encontra na Lei é convencer o lobista de se registrar. Nós elaboramos estratégias para abordar essa questão, do tipo “cenoura e porrete”. Cenoura: apelar ao senso cívico e profissionalismo do lobista; porrete: fazer verificações e inspeções contra pessoas que não respeitam a Lei. A Lei só terá sucesso após mobilização dos titulares de cargos públicos, então nós criamos um discurso para os titulares de cargos públicos dizendo que fizemos a Lei para impor os lobistas agir com toda transparência, logo a finalidade era a relação de confiança entre os cidadãos e as instituições públicas. Nós procuramos passar que *a priori* a Lei não parece impor obrigações legais aos titulares de cargos públicos quanto a transparência do contato com o lobista, pois é o lobista que tem obrigação de se registrar. Entretanto o titular de cargo público não pode dizer que a relação com lobistas não é problema dele, pois se uma decisão é tomada por influência de lobistas não registrados o cidadão pode alegar que a decisão não é correta, pois a Lei não foi respeitada. Nós queremos passar uma mensagem aos titulares de cargos públicos que a Lei existe para obrigar os lobistas a seguirem-na, mas há uma grande necessidade de que os titulares de cargos públicos também a respeitem. O dever dos titulares de cargos públicos é garantir para os cidadãos que a Lei não é uma farsa. É um engajamento ético e deontológico, pois se uma decisão é tomada sob *lobby* ilegal haverá perda de credibilidade das instituições públicas com a população.

A Lei funciona bem atualmente? Não, ela não retrata a realidade. Ela mostra parte da realidade. Existem alguns dados de pessoas que seguem e respeitam a Lei. Há um outro aspecto de sua implantação que os americanos chamam de *chilling effect*. Nós utilizamos muita prudência e moderação partindo do princípio do efeito “arrefecedor” da Lei para saber se podemos ou não conseguir um retrato razoavelmente completo da realidade das relações de influência exercidas junto ao corpo público. Mais uma vez, nós somos conscientes de que isso é um objetivo extremamente ambicioso e vai progredir lentamente.

Uma coisa que me chamou muita atenção quando discutíamos implementação da Lei com grupos de lobistas ou titulares de cargos públicos é que eles diziam que a Lei era relativamente imprecisa. Diziam que era muito difícil saber

quando se está em uma situação em que as obrigações legais se aplicam ou não. Concordo que há muitas imprecisões na Lei, em que situações estão marginalizadas ou são muitos difíceis de qualificar. O modo que respondi essas questões foi: há situações que são muito difíceis de se qualificar, mas há situações que são muito fáceis de serem qualificadas. Então vamos nos assegurar nas situações que há absolutamente clareza de atividades de *lobby* visadas pela Lei serão gerenciadas. Paralelamente podemos esclarecer dentro de uma zona de conforto as situações que estão à margem ou pouco claras. Entretanto não poderemos fazer nada se a Lei for completamente refutada. Quando eu fazia exames em órgãos públicos eu apresentava a lista de todas as inscrições de registro de lobistas que contemplavam aquele órgão público antes de me apresentar. E quando me apresentava eu remetia à lista e via frequentemente sorrisos e surpresas. As surpresas aconteciam, pois vários titulares de cargos públicos que acreditavam que tratavam de modo confidencial com um lobista assuntos delicados se surpreendiam ao descobrir que havia uma inscrição no registro de lobbies com os relatórios públicos daquela ação de *lobby*. Os sorrisos, pois eles diziam “essa história está mal contada”. Eu poderia dizer para o titular de cargo público que ele era capaz de identificar quais eram os documentos ativos no seu setor atualmente, que estão curiosamente de acordo com a Lei. Eu questionava o titular de cargo público se ele analisava se o lobista estava inscrito e conhecia a Lei antes de iniciar as conversas, se ele tinha implantado mecanismos de gestão de *lobby*. O titular de cargo público pode chegar à conclusão de que existe uma situação em que há falta de transparência na relação com o lobista.

Na Escócia, a lei obriga o titular de cargo público a se inscrever para garantir que as relações de lobby sejam transparentes. No Québec não há interesse dos ministérios em definir pessoas responsáveis pelo *lobby* em cada ministério. Mas nós preferiríamos que essas pessoas, se fossem designadas, não fossem de alto escalão – que têm muito peso na organização e que se encontram no nível deontológico. Os titulares de cargos públicos devem tomar todas as medidas para promover uma aplicação da Lei bastante sistemática e correta no seu ambiente.

Estou certo de que o melhor para implantação da Lei sobre *lobby* não é ter uma centena de inspetores, não podemos estar em todos os lugares. Também há outros fatores que não estão ao alcance do inspetor de *lobby* que são elementos um pouco disfuncionais na Lei, o mais evidente é o curto tempo de prescrição. O

tempo de prescrição é curto de fato, mas não o tempo para conhecimento do fato. O comissário de *lobby* não poderia tomar esse procedimento por conta própria (aumentar o número de inspetores). Então, quando montado um dossiê, é necessário encaminhá-lo a um diretor de conduta penal que fazia sua própria investigação. A sugestão é um prazo de prescrição de 3 anos, no mínimo.

Eu falo sempre de uma razoável diligência, não pode ser uma obrigação de resultados porque há conceitos um pouco difíceis de se embasar, mas se nós pudermos estabelecer que na grande parte das situações de *lobby* a Lei seja sistematicamente aplicada, nós trabalharemos então nas situações marginais. Mas nós perdemos energia com situações marginais enquanto que a maioria das situações mais críticas não são tratadas.

**2. Sobre a questão de somente uma Lei de lobby para o parlamento e para a administração pública, o senhor pensa que deveria ter uma Lei de lobby para cada um?**

Não vejo de modo negativo o fato da Lei visar tanto o setor político quanto no setor administrativo, porque há um imperativo de divisão de órgãos públicos e estruturas. De outro lado, os lobistas têm estratégias no sentido de influenciar os setores da atividade, tanto no plano administrativo quanto no plano das instituições parlamentares. As leis produzidas por nossa Assembleia nacional são criadas pela equipe técnica do ministério. É a administração que desenvolve a *expertise*, modifica as políticas e frequentemente prepara, com o Ministério da Justiça, os textos das leis ou de regulamentos que vão transitar pelo processo legislativo após a adoção dessa lei. Evidentemente que a administração toma a Lei para aplicação, mas há grandes interesses que jogam sobre todos os espectros. Na minha opinião, do ponto de vista dos interesses, a separação do executivo e legislativo, suas integrações e suas estratégias que vão a montante e a jusante dos processos. Se a Lei foi adotada haverá *lobby* para se assegurar que haja ou não regulamentos: eles vão trabalhar sobre o processo regulatório. Eles vão tentar conseguir colocar seus pontos de vista sobre o processo de adoção da Lei. Uma questão que eu me fazia é se o comissário de *lobby* não deveria tomar conta da ética. Isso é complicado, pois se nós confiamos ao comissário duas coisas, primeira coisa que o comissário vai fazer é nomear alguém para o cargo de ética e nomear outra pessoa para o cargo de *lobby* para evitar que os arquivos de ética tomem tanto espaço que o outro cargo seja "esvaziado". É desafiador para um jurista uma Lei para entender o

comportamento das pessoas, encontrar um ponto de apoio para o que a sociedade considera como um projeto do legislador que faça sentido, seja razoável, seja desejável e que faça melhorar o funcionamento e a credibilidade das instituições públicas.

Quando fui à comissão parlamentar, fui questionado se minha a Lei sobre *lobby* funcionava. Eu disse que a Lei não era minha, mas que eu estava aos serviços dos deputados para cumprir a promessa feita à população do Québec, que eu trabalhei para atualizar a promessa (Lei), mas a promessa foram os deputados que fizeram. Eu preciso de vocês para que nós respeitemos essa Lei.

**3. Qual o papel da opinião pública no que se refere à eficácia da legislação sobre *lobby* no Québec? Os cidadãos contribuem para o respeito à Lei pelos lobistas e titulares de cargos públicos? Como isso ocorre?**

Eu acho que o *lobby* não é suficientemente conhecido. A opinião pública ainda não é capaz de demonstrar solidamente o que ela pensa. Temos que nos perguntar: como nos endereçamos à opinião pública? Falamos frequentemente da grande maioria silenciosa, das pessoas que nós não ouvimos, mas devemos abrir essa questão em três eixos: o meio do lobista, dos titulares de cargos públicos e dos cidadãos. Quando nos endereçamos aos cidadãos para lhes informar, estamos falando do direito de saber reconhecido por Lei? Porque eles valorizam o interesse e exigem respeito em relação à Lei (direito de saber). Nós procuramos trabalhar com o meio jornalístico para lhes informar sobre a Lei e lhes incitar a acompanhar o que acontece no registro de *lobby*. Começamos a publicar as inscrições recentes para chamar atenção de certos assuntos da opinião pública através dos caminhos que são os jornalistas. E também que os cidadãos podem potencialmente praticar *lobby*. Esses cidadãos certamente acompanham aqueles que constituem outros grupos de interesse que vem "mexer" no seu campo de conhecimento ou de intervenção. Nós procuramos um modo de criar uma dinâmica pela qual as pessoas se questionem sobre o seu comportamento perante a Lei.

O lobista questiona até que ponto é obrigado a esperar na antessala de um ministro com dois concorrentes que têm reuniões antes dele, sendo que ele fez um registro no registro de *lobby* e os concorrentes não fizeram. Então a porta se abre e o ministro diz: "entre meu prezado amigo".

Para mim é necessário encontrar uma maneira de fazer funcionar uma dinâmica com participação dos jornalistas. Os jornalistas sérios do Québec conhecem a Lei, observam o que se passa no registro de *lobby*, "filtram" dentre as inscrições de *lobby* algumas que necessitam ter maior visibilidade e terão um reflexo quando uma situação derogatória acontece. Para isso os jornalistas leem e conhecem a Lei sobre *lobby*, isso faz parte da grade de análise de *lobby*.

Algo que foi uma grande decepção para mim. Desde o início eu gostaria de aprender mais sobre os órgãos profissionais, pois estão posicionados como parceiros do comissário em relação à Lei. Os profissionais devem respeitar a Lei do país que estão dentro dos programas de formação permanente dos órgãos profissionais. Um dos pontos em que fomos criticados é que a Lei considera os órgãos profissionais como *lobby*. O conselho interprofissional começou uma guerra contra nós, pois as pessoas não queriam se inscrever no registro de *lobby*.

Uma das grandes dificuldades da Lei é identificar/circular a realidade, porque algumas pessoas pensam que deveria ser criada a profissão de lobista, mas isso é impensável. Isso não é uma profissão, é uma realidade. A indivisibilidade da mão de obra de um advogado e o respeito da confidencialidade profissional, a incompatibilidade da declaração no registro de *lobby* com as exigências do segredo profissional.

Houve uma mudança de governo em abril de 2003 com a entrada dos liberais. Mesmo com a mudança de governo sempre tivemos todos os recursos que solicitamos para aplicar a Lei de *lobby*.

#### **4. Uma tentativa de influenciar a opinião pública também é considerada *lobby*? Em que circunstâncias? Como se fiscaliza essa atuação, em face do artigo 7 do código de deontologia?**

Não em todo caso. Para que seja *lobby* é necessário que haja uma comunicação junto a titular de cargo público. Uma campanha de imprensa, por exemplo, é uma tentativa de influenciar a opinião pública. Um organismo pode fazer um processo de mobilização de cidadãos para que eles façam pressão sobre o governo, mas isso não será *lobby* nos termos da Lei. O que será *lobby* no sentido da Lei é a comunicação junto a um titular de cargo público para influenciar sua decisão, pois há um contato. Vou exemplificar: qual é o modo mais eficaz para uma companhia farmacêutica para que o sistema público aceite um novo medicamento?

É apoiar uma associação de vítimas daquela doença. E enviar os doentes para fazer pressão junto ao governo. Dizemos na literatura que há companhias farmacêuticas que criam associações de vítimas de patologias. Isso não é *lobby*.

Nós temos um Estado que funciona cada vez mais ligado à sociedade. O Estado inicia muitos mecanismos para influenciar, para fornecer aos diferentes corpos sociais a capacidade de intervir, mas então ele determina as regras do jogo de maneira equilibrada. Os sindicatos exercem muita influência. Por exemplo: um parlamento que cria uma comissão parlamentar para requerer itinerantes para irem em todo o país coletar as reações dos cidadãos, logo há muitas influências que serão expressadas no interior desse processo. Na minha opinião não devemos embarcar sozinhos no campo de aplicação da Lei, porque são processos que o Estado inicia e controla. Eu penso que o que é necessário controlar é a estratégia de comunicação que existe no exterior desse mecanismo público.

O que nos preocupa é uma comunicação feita por documentos para encontros de altos funcionários, políticos. Essa realidade com que a Lei de *lobby* se preocupa: toda forma de influenciar a decisão de titular de cargo público. Nem toda forma de influência é *lobby* na minha opinião.

É extremamente importante que haja um espaço para que o cidadão possa se comunicar com o corpo público. A Lei federal obriga os titulares de cargos públicos a tornarem públicos os contatos que eles têm com os grupos de interesse.

**5. A Lei e o código de deontologia dos lobistas permitem que o Comissário de *lobby* edite avisos interpretativos da legislação. Todavia, se um lobista se depara com alguma situação em que a norma jurídica válida não está clara, ele pode suscitar dúvida? Junto a qual a autoridade?**

No comissariado nós éramos bastante abertos para trocar ideias com as pessoas que se comunicavam conosco para que pudessem expressar suas dificuldades face a certas situações. Não está escrito na Lei, mas nós tentávamos, com certa prudência, não fechar completamente a porta. É importante discutir com as pessoas. Algumas vezes eu já respondi dúvidas por escrito, mas nós temos muita prudência para discutir a Lei. Porque para a pessoa consultar os advogados e chegar ao governo é bastante rápido. Acho que a Lei criou alguns desconfortos de insegurança, mas sempre que alguém me telefonava eu pensava que era uma oportunidade para nos questionar.

**6. O *lobby* foi considerado pela legislação do Québec, do Canadá e de diversas províncias como uma atividade legítima, mas os países de tradição jurídica romano-germânica, como é o caso do Brasil, são bastantes resistentes à sua regulamentação. O senhor considera que a regulamentação do *lobby* seja importante para o fortalecimento da democracia? Em que medida ele contribui para processos decisórios mais democráticos? As informações que chegam ao poder público por essa via são relevantes para a definição de novas leis, regulamentos e políticas públicas?**

Eu expliquei o contexto no qual a Lei foi feita no Québec, que foi uma resposta à reação da opinião pública em relação às situações incorretas. As pessoas consideraram que aconteceram coisas incorretas e esperavam uma respostas dos titulares de cargos públicos.

Quando você diz que há países que são reticentes sobre a regulamentação dessa Lei, é uma negação da existência da realidade que é o *lobby*. É uma incapacidade de analisar friamente e nomear essa realidade. Eu penso que um dos méritos dessa Lei é nomear alguma coisa que existia. Se nós queremos balizar uma realidade, a primeira coisa a fazer é enxergá-la lucidamente. Evidentemente, se nós não estamos prontos para colocar que essa coisa existe e que ela pode nos causar problemas, então nós temos um grande problema. Mas essas Lei são raramente feitas friamente.

**7. Pesquisei sobre essa Lei antes de vir para o Québec e que há argumentos no sentido de que a regulamentação não é boa, pois ela cria muitas obrigações e a sociedade tem o direito de procurar meios de influência, e a regulamentação permitirá somente as organizações que podem pagar para ter os lobistas.**

Isso é muito interessante e pertinente. O processo de declaração é gratuito ou deve ser pago? Nós tivemos um problema funcional, pois o processo é gratuito na Lei quebequense, mas custa alguma coisa para se inscrever gratuitamente. Eles integraram o registro de *lobby* no interior do sistema de registro do Québec e para ter acesso ao registro é necessário uma chave de assinatura. Para ter uma chave de assinatura é necessário ir a um notário e eles tem horror aos notários, para pagar para obter uma chave de assinatura que dá acesso ao registro gratuito. Isso é o que mais os irrita. Eu acho que isso cria uma classe de cidadão



que não pode pagar para ter acesso ao registro de *lobby*, mas se torna uma modalidade que não tem consequência financeira que poderá encorajar novas formas de ilegalidade. No entanto, isso não é um entrave na liberdade de acesso às instituições.

Nós também não qualificamos o impacto da informação. Nós fazemos com que o processo de comunicação tenha por objeto essa declaração, para que os cidadãos possam saber que tais grupos de interesse estão trabalhando para influenciar a legislação ou um programa governamental. Em relação ao conteúdo, nós não temos uma avaliação para levar ao poder público e não é o aspecto que nos preocupa.

#### **8. Quem são os principais demandantes de acesso aos registros públicos de *lobby*?**

Penso que começamos a fazer as análises sobre isso, mas eu solicitaria ao M. Casgrain [atual Comissário de *lobby*] fornecer esses dados mais precisamente. Nós começamos a fazer essas análises, nós tínhamos estatísticas sobre os números de contatos feitos com o registro para ter uma leitura mais fina sobre esses números. Eu não me lembro dos números para lhe responder precisamente.

Nós documentamos uma utilização sistemática pela imprensa. Nós procuramos saber quais são os titulares de cargos públicos que monitoravam as inscrições no registro de *lobby*.

Eu digo sempre que todo grupo de interesse tem interesse de observar no registro o que acontece no seu campo de *expertise* ou no seu campo de atividades.

#### **9. O senhor gostaria de abordar algum aspecto importante que não foi colocado nesta oportunidade?**

Há um relativismo cultural que deve ser respeitado e as sociedades não têm as mesmas referências, histórias, sensibilidade, modo de atuar em função de seus problemas e realidades específicos. Não há uma fórmula pronta, não podemos dizer que o Québec é um modelo magnífico e as soluções são padrões.

Precisamos procurar um modo de estruturar as realidades ou balizar as realidades complexas. Nós podemos ter testemunhos de como o Québec tentou fazê-lo com um relativo grau de sucesso. Por exemplo: temos uma Lei sobre *lobby*

no Québec e uma Lei sobre financiamento dos partidos políticos. Quando eu fui aos EUA, percebi que essa realidade é completamente integrada no interior da problemática no plano do *lobby*. A presença ou ausência da Lei sobre *lobby* terá um impacto considerável sobre o modo como o problema pode ser colocado. A legislação sobre a função pública, o *status* dos funcionários, a relação entre os funcionários e os políticos estão em segundo plano em uma Lei como essa. É por isso que é um elemento de um todo. Não sei fui claro: a Lei não é um produto de exportação, mas sim uma experiência interessante e pertinente.

**10. No caso do Brasil eu posso notar muitos obstáculos constitucionais, porque nós somos um país de federalismo de três níveis – federal, estados e municípios. Nossa constituição deu à União muitas competências, em seguida os municípios e por último os estados. Há outros obstáculos, não sei se será possível uma Lei para a administração pública e para o parlamento ao mesmo tempo. É uma argumentação que eu preciso enfrentar.**

Eu vou dizer algo ao contrário que eu disse há pouco. Fiz uma descrição de leitura pela qual concluí que nós devíamos integrar tudo, mas talvez na realidade econômica, política e social do Brasil será necessário colocar o problemas diferentemente, mas é necessário fazer a distinção mecânica a partir da substância da coisa. A substância da coisa é "o que nós queremos balizar e por que?". O comando se torna mais mecânico, se nós declaramos a questão que queremos responder e as razões pelas quais queremos fazê-la em função dos objetivos. Quando fazemos isso, o restante se torna uma arquitetura de uma mecânica para alcançar o objetivo. O que é talvez disfuncional, mas possível juridicamente no Brasil, é que vocês deveriam em função das mesmas preocupações e diagnósticos, inventar um modelo respeitoso das limitações e da cultura da sua sociedade.

Eu tive um experiência divertida no Vietnã. Eu estive na República Democrática Socialista do Vietnã, um país totalitário. Eles solicitaram que eu falasse da legislação sobre *lobby*. Depois de três ou quatro dias um tive um "grande clarão" e entendi porque eles queriam falar de *lobby*. Eu percebi que a questão colocada era que *"nós estávamos constatando que nossa sociedade evoluiu. Nós temos uma obrigação de abrir um pouco nossa sociedade, de abrir um pouco nossas instituições extremamente rigorosas e monolíticas. Era necessário encontrar um*

*modo de reconhecer um certo direito de palavra a certos grupos na nossa sociedade. Então vamos dar um pequeno espaço de liberdade. Nós teríamos uma Lei que nos permitiria constituir o lobby, o controle.”* Eu percebi que o processo estava completamente invertido. Nós vivemos em uma sociedade muito aberta (Québec), os interesses agem espontaneamente sobre as instituições. Eu percebi que nós não falávamos da mesma coisa. O objetivo era usar essa ferramenta para criar um espaço para que alguns pudessem intervir na decisão do governo, mas de modo bastante controlado. Foi muito bizarro falar de *lobby* em uma sociedade totalitária.

## Anexo 3 – Lei sobre transparência e ética em matéria de *lobby* – Québec.



© Éditeur officiel du Québec

À jour au 1<sup>er</sup> mai 2014  
Ce document a valeur officielle.

chapitre T-11.011

### LOI SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE EN MATIÈRE DE LOBBYISME

#### CHAPITRE I

#### OBJET ET CHAMP D'APPLICATION

**1.** Reconnaissant que le lobbyisme constitue un moyen légitime d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales et qu'il est dans l'intérêt du public que ce dernier puisse savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions, la présente loi a pour objet de rendre transparentes les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques et d'assurer le sain exercice de ces activités.

2002, c. 23, a. 1.

**2.** Constituent des activités de lobbyisme au sens de la présente loi toutes les communications orales ou écrites avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer ou pouvant raisonnablement être considérées, par la personne qui les initie, comme étant susceptibles d'influencer la prise de décisions relativement:

1° à l'élaboration, à la présentation, à la modification ou au rejet d'une proposition législative ou réglementaire, d'une résolution, d'une orientation, d'un programme ou d'un plan d'action;

2° à l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation;

3° à l'attribution d'un contrat, autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public, d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire, ou à l'attribution d'une autre forme de prestation déterminée par règlement du gouvernement;

4° à la nomination d'un administrateur public au sens de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif (chapitre M-30), ou à celle d'un sous-ministre ou d'un autre titulaire d'un emploi visé à l'article 55 de la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) ou d'un emploi visé à l'article 57 de cette loi.

Le fait, pour un lobbyiste, de convenir pour un tiers d'une entrevue avec le titulaire d'une charge publique est assimilé à une activité de lobbyisme.

2002, c. 23, a. 2.

**3.** Sont considérés lobbyistes aux fins de la présente loi les lobbyistes-conseils, les lobbyistes d'entreprise et les lobbyistes d'organisation.

On entend par :

«lobbyiste-conseil», toute personne, salariée ou non, dont l'occupation ou le mandat consiste en tout ou en partie à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'autrui moyennant contrepartie ;

«lobbyiste d'entreprise», toute personne dont l'emploi ou la fonction au sein d'une entreprise à but lucratif consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte de l'entreprise ;

«lobbyiste d'organisation», toute personne dont l'emploi ou la fonction consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif.

2002, c. 23, a. 3.

**4.** Sont considérés titulaires d'une charge publique aux fins de la présente loi:

- 1° les ministres et les députés, ainsi que les membres de leur personnel;
- 2° les membres du personnel du gouvernement;
- 3° les personnes nommées à des organismes du gouvernement au sens de la Loi sur le vérificateur général (chapitre V-5.01), ainsi que les membres du personnel de ces organismes;
- 4° les personnes nommées à des organismes à but non lucratif qui ont pour objet de gérer et de soutenir financièrement, avec des fonds provenant principalement du gouvernement, des activités de nature publique sans offrir eux-mêmes des produits ou services au public, ainsi que les membres du personnel de ces organismes;
- 5° les maires, les conseillers municipaux ou d'arrondissements, les préfets, les présidents et autres membres du conseil d'une communauté métropolitaine, ainsi que les membres de leur personnel de cabinet ou du personnel des municipalités et des organismes visés aux articles 18 ou 19 de la Loi sur le régime de retraite des élus municipaux (chapitre R-9.3).

2002, c. 23, a. 4; 2013, c. 16, a. 127.

**5.** La présente loi ne s'applique pas aux activités suivantes :

- 1° les représentations faites dans le cadre de procédures judiciaires ou juridictionnelles ou préalablement à de telles procédures ;
- 2° les représentations faites dans le cadre d'une commission parlementaire de l'Assemblée nationale ou dans le cadre d'une séance publique d'une municipalité ou d'un organisme municipal ;
- 3° les représentations faites dans le cadre de procédures publiques ou connues du public à une personne ou à un organisme dont les pouvoirs ou la compétence sont conférés par une loi, un décret ou un arrêté ministériel ;
- 4° les représentations faites, par une personne qui n'est pas un lobbyiste-conseil, relativement à l'attribution d'une forme de prestation visée au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 2, lorsque le titulaire d'une charge publique autorisé à prendre la décision ne dispose à cet égard que du pouvoir de s'assurer que sont remplies les conditions requises par la loi pour l'attribution de cette forme de prestation ;
- 5° les représentations faites, en dehors de tout processus d'attribution d'une forme de prestation visée au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 2, dans le seul but de faire connaître l'existence et les caractéristiques d'un produit ou d'un service auprès d'un titulaire d'une charge publique ;
- 6° les représentations faites dans le cadre de la négociation, postérieure à son attribution, des conditions d'exécution d'un contrat ;
- 7° les représentations faites dans le cadre de la négociation d'un contrat individuel ou collectif de travail ou de la négociation d'une entente collective de services professionnels, notamment une entente visée par la Loi sur l'assurance maladie (chapitre A-29) ;
- 8° les représentations faites, par une personne qui n'est pas un lobbyiste-conseil, pour le compte d'un ordre professionnel ou du Conseil interprofessionnel du Québec auprès du ministre responsable de l'application des lois professionnelles ou auprès d'un membre ou d'un employé de l'Office des professions relativement à l'élaboration, à la présentation, à la modification ou au rejet de propositions concernant le Code des professions (chapitre C-26), la loi ou les lettres patentes constitutives d'un ordre professionnel ou les règlements pris en vertu de ces lois ;
- 9° les représentations faites, dans le cadre de leurs attributions, par les titulaires d'une charge publique ;
- 10° les représentations faites en réponse à une demande écrite d'un titulaire d'une charge publique, y compris les représentations faites dans le cadre d'appels d'offres publics émis sous l'autorité d'un tel titulaire ;
- 11° les représentations dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité d'un lobbyiste ou de son client, d'un titulaire d'une charge publique ou de toute autre personne.

2002, c. 23, a. 5.

**6.** Ne constituent pas des activités de lobbyisme et, comme telles, sont exclues de l'application de la présente loi les communications ayant pour seul objet de s'enquérir de la nature ou de la portée des droits ou obligations d'un client, d'une entreprise ou d'un groupement en application de la loi.

2002, c. 23, a. 6.

**7.** La présente loi ne s'applique pas aux personnes suivantes lorsqu'elles agissent dans le cadre de leurs attributions :

1° les sénateurs, les députés fédéraux, les députés d'une autre province, les conseillers ou députés territoriaux, ainsi que les membres de leur personnel ;

2° les employés du gouvernement du Canada, d'une autre province ou d'un territoire ;

3° les membres du conseil d'une bande, au sens de l'article 2 de la Loi sur les Indiens (Lois révisées du Canada (1985), chapitre I-5), d'un conseil d'une bande indienne constituée aux termes d'une loi fédérale, ainsi que les membres du personnel de ces personnes ou conseils ;

4° les agents diplomatiques, les fonctionnaires consulaires et les représentants officiels au Canada d'un gouvernement étranger ;

5° les employés d'une agence spécialisée des Nations Unies au Canada ou d'une autre organisation internationale gouvernementale à qui des privilèges et immunités sont accordés par la loi ;

6° les représentants officiels au Québec du gouvernement d'une province, d'un État ou d'une division similaire d'un État étranger.

2002, c. 23, a. 7.

## **CHAPITRE II**

### **DIVULGATION DES ACTIVITÉS DE LOBBYISME**

#### **SECTION I**

##### **INSCRIPTION SUR LE REGISTRE DES LOBBYISTES**

**8.** Tout lobbyiste visé par la présente loi doit être inscrit sur le registre des lobbyistes conformément aux règles de la présente section.

L'inscription est faite, dans le cas d'un lobbyiste-conseil, par le lobbyiste lui-même et, dans le cas d'un lobbyiste d'entreprise ou d'un lobbyiste d'organisation, par le plus haut dirigeant de l'entreprise ou du groupement pour le compte duquel le lobbyiste exerce ses activités.

2002, c. 23, a. 8.

#### **§ 1. — Déclaration initiale**

**9.** L'inscription d'un lobbyiste-conseil est faite par la présentation au registre d'une déclaration contenant les renseignements suivants:

1° son nom, ainsi que les nom et adresse de son entreprise;

2° les nom et adresse de son client, ainsi que les nom et adresse de toute personne, société ou association qui, à sa connaissance, contrôle ou dirige les activités de ce client et qui est directement intéressée par le résultat de ses activités de lobbyisme;

3° dans le cas où son client est une personne morale, les nom et adresse de chacune de ses filiales qui, à sa connaissance, est directement intéressée par le résultat de ses activités de lobbyisme;

4° dans le cas où son client est une personne morale filiale d'une autre personne morale, les nom et adresse de celle-ci;

5° dans le cas où le financement de son client provient en tout ou en partie d'un gouvernement, d'une

municipalité ou d'un de leurs organismes, le nom de ce gouvernement, de cette municipalité ou de cet organisme et les montants en cause;

6° l'objet de ses activités de lobbyisme, ainsi que les renseignements utiles à sa détermination;

7° la période couverte par les activités de lobbyisme exercées;

8° le nom de l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où le titulaire d'une charge publique avec qui il a communiqué ou compte communiquer exerce ses fonctions, ainsi que la nature — ministérielle, sous-ministérielle, d'encadrement, professionnelle ou autre — de ces fonctions;

9° parmi les tranches de valeurs qui suivent, celle dans laquelle se situe le montant ou la valeur de ce qui a été reçu ou sera reçu en contrepartie de ses activités de lobbyisme: moins de 10 000 \$, de 10 000 \$ à 50 000 \$, de 50 000 \$ à 100 000 \$ et 100 000 \$ ou plus;

10° les moyens de communication qu'il a utilisés ou compte utiliser;

11° la nature et la durée de toute charge publique dont il a été titulaire, le cas échéant, dans les deux ans qui précèdent la date de son engagement envers son client.

2002, c. 23, a. 9.

**10.** L'inscription d'un lobbyiste d'entreprise ou d'un lobbyiste d'organisation est faite par la présentation au registre d'une déclaration contenant les renseignements suivants :

1° le nom du plus haut dirigeant de l'entreprise ou du groupement pour le compte duquel le lobbyiste exerce ses activités, le nom de ce lobbyiste, ainsi que les nom et adresse de l'entreprise ou du groupement ;

2° dans le cas où l'entreprise ou le groupement est une personne morale, les nom et adresse de chacune de ses filiales qui, à la connaissance du déclarant, est directement intéressée par le résultat des activités de lobbyisme ;

3° dans le cas où l'entreprise ou le groupement est une personne morale qui est la filiale d'une autre personne morale, les nom et adresse de celle-ci ;

4° les dates indiquant le début et la fin de l'année financière de l'entreprise ou du groupement ;

5° un résumé des activités de l'entreprise ou du groupement et tout renseignement utile à la détermination de ces activités ;

6° dans le cas où le financement de l'entreprise ou du groupement provient en tout ou en partie d'un gouvernement, d'une municipalité ou d'un de leurs organismes, le nom de ce gouvernement, de cette municipalité ou de cet organisme et les montants en cause ;

7° l'objet des activités de lobbyisme exercées, ainsi que les renseignements utiles à sa détermination ;

8° la période couverte par les activités de lobbyisme exercées ;

9° le nom de l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où le titulaire d'une charge publique avec qui le lobbyiste a communiqué ou compte communiquer exerce ses fonctions, ainsi que la nature — ministérielle, sous-ministérielle, d'encadrement, professionnelle ou autre — de ces fonctions ;

10° les moyens de communication que le lobbyiste a utilisé ou compte utiliser ;

11° la nature et la durée de toute charge publique dont le lobbyiste a été titulaire, le cas échéant, dans les deux ans qui précèdent la date de son engagement au sein de l'entreprise ou du groupement.

2002, c. 23, a. 10.

**11.** L'adresse d'une personne physique s'entend de celle où elle exerce sa profession ou ses activités ou, à défaut, de l'adresse de sa résidence.

2002, c. 23, a. 11.

**12.** Une personne morale est considérée être la filiale d'une autre si les conditions suivantes sont réunies :

1° ses valeurs mobilières, auxquelles sont rattachées plus de 50% des voix pouvant être exprimées lors de l'élection de ses administrateurs, sont détenues, autrement qu'à titre de sûreté, par l'autre personne morale ou pour elle ;

2° le nombre de voix rattachées à ces valeurs mobilières est suffisant pour élire la majorité de ses administrateurs.

2002, c. 23, a. 12.

**13.** L'inscription de plusieurs lobbyistes d'entreprise ou de plusieurs lobbyistes d'organisation peut être faite par la présentation d'une seule déclaration comportant les renseignements afférents à chacun de ces lobbyistes.

2002, c. 23, a. 13.

**14.** L'inscription d'un lobbyiste-conseil doit être faite au plus tard le trentième jour suivant celui où il commence à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'un client ; dans le cas d'un lobbyiste d'entreprise ou d'un lobbyiste d'organisation, ce délai est de 60 jours.

2002, c. 23, a. 14.

§ 2. — *Mise à jour et renouvellement*

**15.** Tout changement au contenu de la déclaration relative à un lobbyiste, y compris celui résultant de la fin de son engagement et celui résultant de l'exercice de nouvelles activités de lobbyisme, doit, au plus tard le trentième jour suivant le changement, faire l'objet d'un avis de modification présenté au registre.

2002, c. 23, a. 15.

**16.** L'inscription d'un lobbyiste-conseil doit être renouvelée au plus tard le trentième jour suivant la date anniversaire de sa première inscription ; celle d'un lobbyiste d'entreprise ou d'un lobbyiste d'organisation doit l'être au plus tard le soixantième jour suivant la fin de l'année financière de l'entreprise ou du groupement.

2002, c. 23, a. 16.

**17.** Les avis de modification et les renouvellements d'inscription sont faits, dans le cas d'un lobbyiste-conseil, par le lobbyiste lui-même et, dans le cas d'un lobbyiste d'entreprise ou d'un lobbyiste d'organisation, par le plus haut dirigeant de l'entreprise ou du groupement pour le compte duquel le lobbyiste exerce ou exerçait, selon le cas, ses activités.

2002, c. 23, a. 17.

§ 3. — *Attestation et réception*

**18.** Les déclarations et avis présentés au registre des lobbyistes doivent porter, de la part du déclarant, l'attestation de véracité des renseignements qu'ils contiennent.

Ces déclarations et avis sont réputés être présentés au moment de leur réception par le conservateur du registre des lobbyistes.

2002, c. 23, a. 18.

**SECTION II**  
**CONSERVATEUR DU REGISTRE DES LOBBYISTES**

**19.** L'Officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers est chargé, à titre de conservateur du registre des lobbyistes, de la tenue de ce registre au Bureau de la publicité des droits personnels et réels mobiliers.

Sous réserve des renseignements visés par une ordonnance de confidentialité rendue en vertu de l'article 49,



ce registre est public. Il est accessible, à des fins d'inscription ou de consultation sur place ou à distance, aux heures déterminées par le conservateur.

2002, c. 23, a. 19.

**20.** Le conservateur peut vérifier si les déclarations et avis présentés contiennent tous les renseignements requis et s'ils sont présentés dans la forme et selon les modalités prescrites.

2002, c. 23, a. 20.

**21.** Le conservateur peut refuser ou radier toute déclaration ou tout avis qui ne contient pas tous les renseignements requis ou qui n'est pas présenté dans la forme ou selon les modalités prescrites.

Il informe le déclarant de ses motifs et, si les circonstances s'y prêtent, il peut lui permettre d'apporter les corrections requises dans un délai qu'il détermine.

Le conservateur maintient son refus ou procède à la radiation si les corrections requises, le cas échéant, ne sont pas apportées dans le délai imparti au déclarant.

2002, c. 23, a. 21.

**22.** Le conservateur peut donner et publier tout avis relativement à la forme, au contenu et aux modalités d'inscription des déclarations et des avis prévus par la présente loi.

2002, c. 23, a. 22.

**23.** Les déclarations et avis reçus par le conservateur peuvent être mis en mémoire par tout procédé, notamment mécanographique ou informatique, permettant de les restituer lisiblement dans un délai raisonnable.

Dans les poursuites pour infraction à une disposition de la présente loi, la copie ainsi restituée et certifiée conforme à l'original par le conservateur est admissible en preuve sans qu'il soit nécessaire de prouver la certification ou la qualité officielle du certificateur et, sauf preuve contraire, a la même force probante qu'un original dont l'authenticité serait prouvée de la manière habituelle.

2002, c. 23, a. 23.

**24.** Le conservateur doit, au plus tard le 30 septembre de chaque année, soumettre au ministre un rapport de ses activités pour l'année précédente. Ce rapport contient tout renseignement que le ministre peut prescrire.

Le ministre dépose ce rapport dans les 15 jours suivants devant l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

2002, c. 23, a. 24.

### **CHAPITRE III**

#### **RÉGLEMENTATION DES ACTIVITÉS DE LOBBYISME**

#### **SECTION I**

##### **ACTES INTERDITS**

**25.** Nul ne peut exercer des activités de lobbyisme auprès d'un titulaire d'une charge publique s'il n'est inscrit sur le registre des lobbyistes relativement à ces activités.

2002, c. 23, a. 25.

**26.** Aucun lobbyiste-conseil ou lobbyiste d'entreprise ne peut exercer ses activités moyennant une contrepartie conditionnelle à l'obtention d'un résultat ou subordonnée au degré de succès de ses activités.

Aucun lobbyiste-conseil ou lobbyiste d'entreprise ne peut, non plus, exercer ses activités moyennant une contrepartie provenant d'une subvention ou d'un prêt du gouvernement, d'une municipalité ou d'un de leurs

organismes.

2002, c. 23, a. 26.

**27.** Aucun lobbyiste qui, dans le cadre de ses activités de lobbyisme, a eu pour mandat d'un titulaire d'une charge publique d'attribuer un contrat, une subvention ou une autre forme de prestation ne peut se l'attribuer, l'attribuer à l'entreprise ou à l'organisation pour laquelle il est lobbyiste ou l'attribuer à un tiers qui lui est lié au sens de la Loi sur les impôts (chapitre I-3).

Le cas échéant, le tiers, l'entreprise ou l'organisation ne peut accepter ce contrat, cette subvention ou cette prestation.

2002, c. 23, a. 27.

**28.** Nul ne peut, s'il a été titulaire d'une charge publique pendant au moins un an au cours des deux années qui ont précédé la date où il a cessé d'être titulaire d'une telle charge, exercer à titre de lobbyiste-conseil des activités de lobbyisme auprès d'un titulaire d'une charge publique.

Cette interdiction n'est applicable que si la charge publique dont était titulaire la personne assujettie à l'interdiction était l'une ou l'autre des charges suivantes :

1° membre du Conseil exécutif ou député autorisé à siéger au Conseil des ministres ;

2° membre du personnel de cabinet, autre qu'un employé de soutien, d'une personne titulaire d'une charge visée au paragraphe 1°, sous-ministre ou autre titulaire d'un emploi visé à l'article 55 de la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) ou titulaire d'un emploi visé à l'article 57 de cette loi.

2002, c. 23, a. 28.

**29.** Nul ne peut exercer des activités de lobbyisme auprès d'un titulaire d'une charge publique exerçant ses fonctions au sein de la même institution parlementaire, gouvernementale ou municipale que celle dans laquelle il a lui-même été titulaire d'une charge publique au cours de l'année qui a précédé la date où il a cessé de l'être ou au sein d'une telle institution avec laquelle il a eu, au cours de cette année, des rapports officiels, directs et importants.

Cette interdiction n'est applicable que si la charge publique dont était titulaire la personne assujettie à l'interdiction était l'une ou l'autre des charges suivantes :

1° membre du Conseil exécutif, député autorisé à siéger au Conseil des ministres, maire, président d'arrondissement, préfet, président du conseil d'une communauté métropolitaine ou membre du comité exécutif d'une municipalité ou d'une communauté métropolitaine ;

2° membre du personnel de cabinet, autre qu'un employé de soutien, d'une personne titulaire d'une charge visée au paragraphe 1°, sous-ministre ou autre titulaire d'un emploi visé à l'article 55 de la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1), titulaire d'un emploi visé à l'article 57 de cette loi, directeur général ou directeur général adjoint d'une municipalité ou d'une communauté métropolitaine ou secrétaire-trésorier d'une municipalité régie par le Code municipal du Québec (chapitre C-27.1).

2002, c. 23, a. 29.

**30.** Les interdictions prévues aux articles 28 et 29 valent respectivement pour une période de deux ans ou d'un an à compter de la date à laquelle la personne a cessé d'être titulaire d'une charge qui y est visée, selon que la charge dont elle était titulaire est visée par le paragraphe 1° ou par le paragraphe 2° du deuxième alinéa de l'un ou l'autre de ces articles.

2002, c. 23, a. 30.

**31.** Nul ne peut, dans l'exercice de ses activités de lobbyisme, tirer un avantage indu d'une charge publique dont il a antérieurement été titulaire, ni agir relativement à une procédure, une négociation ou une autre opération particulière à laquelle il a participé dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de cette charge.

2002, c. 23, a. 31.

**32.** Nul ne peut, dans l'exercice de ses activités de lobbying, divulguer des renseignements confidentiels dont il a pris connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice d'une charge publique dont il a antérieurement été titulaire, ni donner à quiconque des conseils fondés sur des renseignements non accessibles au public dont il a ainsi pris connaissance et qui concernent soit l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale dans laquelle il exerçait sa charge, soit un tiers avec lequel il a eu des rapports directs et importants au cours de l'année précédant la date où il a cessé d'être titulaire d'une charge publique au sein de cette institution.

2002, c. 23, a. 32.

## **SECTION II**

### **COMMISSAIRE AU LOBBYISME**

#### **§ 1. — *Nomination***

**33.** Sur proposition du Premier ministre et avec l'approbation des 2/3 de ses membres, l'Assemblée nationale nomme un commissaire au lobbying chargé de la surveillance et du contrôle des activités de lobbying exercées auprès des titulaires de charges publiques.

L'Assemblée détermine de la même manière la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail du commissaire.

Le commissaire exerce ses fonctions à temps plein.

2002, c. 23, a. 33.

**34.** Le mandat du commissaire est d'une durée fixe qui ne peut excéder cinq ans. À l'expiration de son mandat, le commissaire demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit nommé de nouveau ou remplacé.

Le commissaire peut en tout temps démissionner en donnant un avis écrit au président de l'Assemblée nationale. Il ne peut être destitué que par une résolution de l'Assemblée approuvée par les 2/3 de ses membres.

2002, c. 23, a. 34.

**34.1.** Lorsque le commissaire cesse de remplir ses fonctions ou est empêché d'agir, le président de l'Assemblée nationale peut, après consultation auprès des chefs des partis autorisés représentés à l'Assemblée nationale et, le cas échéant, des députés indépendants, désigner, parmi les membres du personnel d'un organisme dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale aux deux tiers de ses membres ou parmi les membres du personnel d'une personne désignée par l'Assemblée nationale aux deux tiers de ses membres pour exercer une fonction qui en relève, une personne pour remplir pour une période d'au plus six mois les fonctions du commissaire. Le gouvernement détermine le traitement additionnel et les allocations de cette personne.

2009, c. 37, a. 1.

**35.** Le commissaire prépare ses prévisions budgétaires annuelles et les soumet au Bureau de l'Assemblée nationale qui les approuve avec ou sans modification.

Les membres du personnel du commissaire sont nommés conformément à la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1).

2002, c. 23, a. 35.

#### **§ 2. — *Code de déontologie***

**36.** Le commissaire doit, au plus tard à l'expiration du 180<sup>e</sup> jour qui suit la date de son entrée en fonction, transmettre au président de l'Assemblée nationale un projet de code de déontologie régissant les activités des lobbyistes.

Dans la préparation de ce code, le commissaire peut consulter toute personne, société ou association qu'il considère intéressée par son objet ou qui manifeste son intérêt à cet égard, notamment les ordres

professionnels.

2002, c. 23, a. 36.

**37.** Le président de l'Assemblée nationale dépose le projet de code dans les 15 jours suivants devant l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux, pour étude par la commission compétente de l'Assemblée.

Après réception du rapport de cette commission, le commissaire adopte le code de déontologie et il peut, en l'adoptant, y apporter des modifications.

2002, c. 23, a. 37.

**38.** Dès son adoption, le commissaire fait publier le code de déontologie à la *Gazette officielle du Québec*.

Le code de déontologie entre en vigueur le quinzième jour suivant celui de sa publication.

2002, c. 23, a. 38.

### § 3. — *Enquêtes, inspections et rapports*

**39.** Le commissaire au lobbying peut, de sa propre initiative ou sur demande, faire des enquêtes s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu manquement à une disposition de la présente loi ou du code de déontologie.

Il peut autoriser spécialement toute personne à faire ces enquêtes.

2002, c. 23, a. 39.

**40.** Le commissaire et toute personne qu'il autorise spécialement à enquêter sont, pour les fins de l'enquête, investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement.

2002, c. 23, a. 40.

**41.** Le commissaire peut agir ou autoriser toute personne à agir comme inspecteur pour vérifier l'application des dispositions de la présente loi ou du code de déontologie.

La personne qui agit comme inspecteur peut :

1° pénétrer, à toute heure raisonnable, dans l'établissement d'un lobbyiste ou d'un titulaire d'une charge publique, ou dans celui où ils exercent leurs activités ou fonctions ;

2° exiger des personnes présentes tout renseignement relatif aux activités ou fonctions exercées par le lobbyiste ou par le titulaire de la charge publique, ainsi que la production de tout livre, registre, compte, dossier ou autre document s'y rapportant ;

3° examiner et tirer copie des documents comportant des renseignements relatifs aux activités ou fonctions exercées par le lobbyiste ou par le titulaire d'une charge publique.

Toute personne qui a la garde, la possession ou le contrôle des documents visés au présent article doit, sur demande, en donner communication à la personne qui procède à l'inspection et lui en faciliter l'examen.

2002, c. 23, a. 41.

**42.** Les personnes autorisées par le commissaire à agir comme inspecteur doivent, sur demande, s'identifier et exhiber un certificat attestant leur autorisation.

Elles ne peuvent être poursuivies en justice en raison d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

2002, c. 23, a. 42.

**43.** Le commissaire soumet au directeur des poursuites criminelles et pénales tout rapport d'enquête dans lequel il constate qu'il y a eu manquement à une disposition de la présente loi ou du code de déontologie.

2002, c. 23, a. 43; 2005, c. 34, a. 84.

**44.** Le commissaire peut rejeter de façon sommaire toute demande d'enquête qu'il estime frivole ou manifestement mal fondée.

Il en informe par écrit le demandeur et les autres personnes visées par la demande.

2002, c. 23, a. 44.

**45.** Le commissaire doit, au plus tard le 30 septembre de chaque année, transmettre au président de l'Assemblée nationale un rapport de ses activités pour l'année civile précédente.

Le président dépose ce rapport dans les 15 jours suivants devant l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux, pour étude par la commission compétente de l'Assemblée.

2002, c. 23, a. 45.

**46.** Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du commissaire ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

2002, c. 23, a. 46.

**47.** Le commissaire et les personnes qu'il a autorisées à enquêter ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

2002, c. 23, a. 47.

**48.** Sauf sur une question de compétence, aucun des recours en vertu de l'article 33 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ou recours extraordinaires au sens de ce code ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée contre le commissaire ou les personnes qu'il a autorisées à enquêter ou à agir comme inspecteur.

Tout juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement toute décision rendue, ordonnance ou injonction prononcée à l'encontre du premier alinéa.

2002, c. 23, a. 48.

#### § 4. — *Ordonnances de confidentialité*

**49.** Le commissaire au lobbying peut, sur demande d'une personne qui doit faire une inscription sur le registre des lobbyistes, ordonner que tout ou partie des renseignements que contient la déclaration qu'elle doit présenter à cette fin demeurent confidentiels dès lors que ces renseignements concernent un projet d'investissement du client ou de l'entreprise visé dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter une atteinte sérieuse aux intérêts économiques ou financiers de ce client ou de cette entreprise.

À moins que la personne intéressée n'en demande la prolongation et que le commissaire n'y consente pour la durée qu'il détermine, la décision du commissaire cesse d'avoir effet à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la présentation, au registre des lobbyistes, de la déclaration qui en est l'objet. Le commissaire transmet au conservateur du registre des lobbyistes un avis de sa décision.

Une prolongation peut, compte tenu des adaptations nécessaires, être renouvelée conformément aux dispositions du présent article.

2002, c. 23, a. 49.

**50.** Sur production d'une copie de l'ordonnance, le conservateur du registre des lobbyistes procède à l'inscription de la déclaration présentée, mais s'assure de la confidentialité des renseignements visés par

l'ordonnance.

Il ne peut lever la confidentialité de ces renseignements que sur réception d'un avis du commissaire l'y autorisant.

2002, c. 23, a. 50.

**51.** Le commissaire indique, dans le rapport annuel de ses activités, le nombre d'ordonnances qu'il a rendues ou renouvelées au cours de l'année en vertu de la présente sous-section.

2002, c. 23, a. 51.

#### § 5. — Avis

**52.** Sous réserve des questions qui sont de la compétence du conservateur du registre des lobbyistes en application de l'article 22, le commissaire au lobbyisme peut donner et publier tout avis relativement à l'exécution, l'interprétation ou l'application de la présente loi, d'un règlement pris en application de celle-ci ou du code de déontologie.

2002, c. 23, a. 52.

### CHAPITRE IV MESURES DISCIPLINAIRES ET SANCTIONS PÉNALES

#### SECTION I MESURES DISCIPLINAIRES

**53.** Lorsqu'il constate qu'un lobbyiste manque de façon grave ou répétée aux obligations qui lui sont imposées par la présente loi ou par le code de déontologie adopté en application de celle-ci, le commissaire au lobbyisme peut interdire l'inscription de ce lobbyiste sur le registre des lobbyistes ou ordonner la radiation de toute inscription relative à ce lobbyiste sur ce registre.

L'interdiction ou la radiation ne peut excéder un an à compter de la date à laquelle la décision du commissaire devient exécutoire.

2002, c. 23, a. 53.

**54.** Le commissaire doit, avant de prendre sa décision, informer le lobbyiste de son intention ainsi que des motifs sur lesquels celle-ci est fondée et l'informer, le cas échéant, de la teneur des plaintes qui le concernent. Il doit aussi permettre au lobbyiste de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier.

2002, c. 23, a. 54.

**55.** La décision du commissaire est exécutoire suivant les conditions et modalités qui y sont indiquées, pourvu seulement que le lobbyiste en ait reçu copie ou en ait autrement été avisé.

2002, c. 23, a. 55.

**56.** Sur réception d'une copie de la décision du commissaire, le conservateur du registre des lobbyistes radie, le cas échéant, toute inscription relative à ce lobbyiste sur le registre.

Le conservateur doit refuser toute inscription relativement à ce lobbyiste tant que la période d'interdiction ou de radiation n'est pas expirée.

2002, c. 23, a. 56.

**57.** Le lobbyiste visé par la décision du commissaire peut, sur requête signifiée à ce dernier, interjeter appel de cette décision devant un juge de la Cour du Québec.

L'appel ne suspend pas l'exécution de la décision du commissaire à moins que le juge n'en décide autrement. L'appel est entendu et jugé d'urgence.

La décision du juge est sans appel.

2002, c. 23, a. 57.

**58.** Le procureur général peut, sur réception d'un rapport d'enquête du commissaire au lobbying constatant qu'un lobbyiste manque de quelque façon que ce soit aux obligations qui lui sont imposées par la présente loi ou par le code de déontologie, réclamer de ce lobbyiste la valeur de toute contrepartie qu'il a reçue ou qui lui est payable en raison des activités ayant donné lieu au manquement.

Le lobbyiste est, en ce cas, redevable envers l'État du montant établi par le procureur général dans sa réclamation.

L'entreprise ou le groupement au sein duquel le lobbyiste exerçait ses activités au moment du manquement est solidairement tenu, avec ce lobbyiste, au paiement du montant réclamé par le procureur général.

Les dispositions du présent article s'appliquent également, compte tenu des adaptations nécessaires, au tiers, à l'entreprise ou à l'organisation qui a contrevenu à l'article 27.

2002, c. 23, a. 58.

**59.** Les mesures prévues par la présente section se prescrivent par trois ans à compter du manquement reproché.

2002, c. 23, a. 59.

## **SECTION II**

### **SANCTIONS PÉNALES**

**60.** Toute personne qui contrevient à une disposition de la section I du chapitre II ou des articles 28 à 32 commet une infraction et est passible d'une amende de 500 \$ à 25 000 \$.

2002, c. 23, a. 60.

**61.** Toute personne qui présente au registre des lobbyistes une déclaration ou un avis contenant un renseignement qu'elle sait faux ou trompeur ou qui contrevient à une disposition des articles 25, 26 ou 27 commet une infraction et est passible d'une amende de 500 \$ à 25 000 \$.

2002, c. 23, a. 61.

**62.** Toute personne qui entrave l'action du commissaire au lobbying ou d'une personne qu'il autorise dans l'exercice d'un pouvoir visé aux articles 40 ou 41 commet une infraction et est passible d'une amende de 500 \$ à 5 000 \$.

2002, c. 23, a. 62.

**63.** Tout lobbyiste qui contrevient à une disposition du code de déontologie adopté en application de la présente loi commet une infraction et est passible d'une amende de 500 \$ à 25 000 \$.

2002, c. 23, a. 63.

**64.** Tout lobbyiste qui exerce ses activités en contravention d'une décision du commissaire au lobbying interdisant son inscription sur le registre des lobbyistes ou ordonnant la radiation des inscriptions qui le concernent sur ce registre commet une infraction et est passible d'une amende de 5 000 \$ à 25 000 \$.

2002, c. 23, a. 64.

**65.** Les amendes prévues par la présente section sont portées au double en cas de récidive.

2002, c. 23, a. 65.

## **CHAPITRE V**

## DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES

**66.** Le gouvernement peut, par règlement :

1° déterminer les formes de prestations additionnelles à l'égard desquelles des décisions sont susceptibles d'être influencées au sens du paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 2 ;

2° exclure des personnes, organismes ou activités de lobbyisme de l'application de la présente loi ou établir des conditions particulières dans lesquelles des personnes, organismes ou activités de lobbyisme sont soumises à son application ;

3° prescrire les supports et modes de transmission des déclarations et avis de modification requis pour l'inscription d'un lobbyiste sur le registre des lobbyistes ou la mise à jour des renseignements qui y sont portés, de même que les formulaires sur lesquels ces déclarations et avis doivent être présentés ;

4° prescrire, en fonction du support et du mode de transmission utilisés le cas échéant, les droits exigibles pour la présentation des déclarations et avis de modification au registre des lobbyistes, de même que les droits exigibles pour la consultation, sur place ou à distance, de ce registre ;

5° établir, en fonction du support et du mode de transmission utilisés le cas échéant, le moment à compter duquel les déclarations et avis de modification requis par la présente loi sont considérés être reçus par le conservateur du registre des lobbyistes ;

6° prescrire tout renseignement additionnel que doivent contenir les déclarations d'inscription présentées au registre des lobbyistes ;

7° prendre toute autre mesure nécessaire à la mise en application de la présente loi.

2002, c. 23, a. 66.

## CHAPITRE VI

### DISPOSITIONS DIVERSES, TRANSITOIRES ET FINALES

**67.** Le ministre de la Justice est chargé de l'application de la présente loi.

2002, c. 23, a. 67.

#### Note<sup>4</sup>

*Le ministre responsable des Institutions démocratiques et de la Participation citoyenne exerce les fonctions du ministre de la Justice prévues à la présente loi. Décret 1209-2012 du 19 décembre 2012, (2013) 145 G.O. 2, 267.*

**68.** Le ministre doit, dans les cinq ans qui suivent le 13 juin 2002, faire au gouvernement un rapport sur la mise en oeuvre de la présente loi et du code de déontologie adopté en application de celle-ci, de même que sur l'opportunité, le cas échéant, de les modifier.

Ce rapport est déposé par le ministre dans les 15 jours suivants devant l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux. La commission compétente de l'Assemblée étudie le rapport.

2002, c. 23, a. 68.

**69.** Les dispositions de la présente loi sont applicables aux activités de lobbyisme en cours le 13 juin 2002.

Toutefois, les délais de 30 jours et de 60 jours prévus par l'article 14 pour la présentation, au registre des lobbyistes, des déclarations relatives à ces activités sont respectivement portés à 60 jours et à 90 jours et ils courent à compter du 28 novembre 2002.

2002, c. 23, a. 69.

**70.** Les interdictions prévues aux articles 28 à 30 ne sont pas applicables aux personnes qui, sans être par ailleurs assujetties à ces interdictions en vertu d'une directive ou d'une convention à laquelle elles ont adhéré,



exerçaient déjà des activités de lobbying avant le 13 juin 2002.

2002, c. 23, a. 70.

**71.** Les dispositions de la présente loi relatives aux municipalités et organismes municipaux ne seront applicables, à l'égard d'une municipalité comptant moins de 10 000 habitants et de ses organismes, qu'à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2005.

À l'égard d'une telle municipalité et de ses organismes, les dates mentionnées aux articles 69 et 70 sont remplacées par celle du 1<sup>er</sup> juillet 2005.

2002, c. 23, a. 71.

**72.** Jusqu'à la date d'entrée en vigueur du premier règlement pris en vertu du paragraphe 2° de l'article 66 ou jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 2003, selon la plus rapprochée de ces dates, la définition de «lobbyiste d'organisation» prévue à l'article 3 doit se lire comme suit :

««lobbyiste d'organisation», toute personne dont l'emploi ou la fonction consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbying pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif constitué à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou dont les membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises.

».

2002, c. 23, a. 72.

**73.** *(Modification intégrée au c. M-31, a. 69.1).*

2002, c. 23, a. 73.

**74.** *(Modification intégrée au c. M-31, a. 69.6).*

2002, c. 23, a. 74.

**75.** *(Modification intégrée au c. M-31, a. 69.8).*

2002, c. 23, a. 75.

**76.** *(Omis).*

2002, c. 23, a. 76.

**77.** *(Omis).*

2002, c. 23, a. 77.

## **ANNEXE ABROGATIVE**

Conformément à l'article 9 de la Loi sur la refonte des lois et des règlements (chapitre R-3), le chapitre 23 des lois de 2002, tel qu'en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2003, à l'exception des articles 76 et 77, est abrogé à compter de l'entrée en vigueur du chapitre T-11.011 des Lois refondues.

## Anexo 4 – Código de deontologia dos lobistas – Québec.



© Éditeur officiel du Québec

À jour au 1er mai 2014  
Ce document a valeur officielle.

chapitre T-11.011, r. 2

### Code de déontologie des lobbyistes

#### Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme

(chapitre T-11.011, a. 37)

##### PRÉAMBULE

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (chapitre T-11.011) reconnaît la légitimité du lobbyisme comme moyen d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales ainsi que l'intérêt du public de savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions.

S'inscrivant dans la poursuite des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme visés par cette loi, le Code de déontologie des lobbyistes édicte des normes devant régir et guider les lobbyistes dans l'exercice de leurs activités, celles-ci pouvant contribuer à la prise de décision éclairée par les titulaires de charges publiques.

De pair avec les normes de conduite applicables aux titulaires de charges publiques, le Code de déontologie des lobbyistes concourt, dans l'intérêt supérieur de la vie démocratique, à la préservation et au renforcement du lien de confiance des citoyens dans leurs institutions parlementaires, gouvernementales et municipales.

Décision 2004-01-29, préambule.

#### CHAPITRE I

##### OBJET

1. Le présent code a pour objet d'établir des normes de conduite applicables aux lobbyistes afin d'assurer le sain exercice des activités de lobbyisme et d'en favoriser la transparence.

Décision 2004-01-29, a. 1.

#### CHAPITRE II

##### DISPOSITIONS GÉNÉRALES ET INTERPRÉTATIVES

2. En cas de doute, le lobbyiste doit agir selon l'esprit de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (chapitre T-11.011), de ses règlements et du présent code. À cette fin, il doit notamment tenir compte des avis que le commissaire au lobbyisme et le conservateur du registre des lobbyistes donnent et publient en application des articles 22 et 52 de cette Loi.

Décision 2004-01-29, a. 2.

3. Dans la représentation des intérêts particuliers d'un client, d'une entreprise ou d'une organisation, le lobbyiste doit tenir compte de l'intérêt public.

Décision 2004-01-29, a. 3.

#### CHAPITRE III

##### DEVOIRS ET OBLIGATIONS

##### SECTION I

##### RESPECT DES INSTITUTIONS

4. Le lobbyiste doit exercer ses activités de lobbyisme dans le respect des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales ainsi que des titulaires de charges publiques. Il doit en outre respecter le

droit des personnes d'avoir accès en toute égalité à ces institutions.

Décision 2004-01-29, a. 4.

## **SECTION II**

### **HONNÊTETÉ ET INTÉGRITÉ**

**5.** Le lobbyiste doit s'acquitter des obligations afférentes à ses activités de lobbyisme et exercer celles-ci avec honnêteté et intégrité.

Décision 2004-01-29, a. 5.

**6.** Le lobbyiste doit s'assurer que les renseignements qu'il fournit au titulaire d'une charge publique sont à sa connaissance exacts, complets et tenus à jour.

Décision 2004-01-29, a. 6.

**7.** Le lobbyiste doit respecter le droit du public à une information exacte lorsqu'il utilise, à l'appui de ses activités de lobbyisme, des moyens écrits ou électroniques pour influencer l'opinion publique.

Décision 2004-01-29, a. 7.

**8.** Le lobbyiste doit s'abstenir de faire des représentations fausses ou trompeuses auprès d'un titulaire d'une charge publique, ou d'induire volontairement qui que ce soit en erreur.

Décision 2004-01-29, a. 8.

**9.** Le lobbyiste ne doit pas inciter un titulaire d'une charge publique à contrevenir aux normes de conduite qui lui sont applicables.

Décision 2004-01-29, a. 9.

**10.** Le lobbyiste doit s'abstenir d'exercer directement ou indirectement des pressions indues à l'endroit d'un titulaire d'une charge publique.

Décision 2004-01-29, a. 10.

**11.** À moins d'avoir obtenu le consentement éclairé des personnes dont les intérêts sont en cause et d'en avoir avisé le titulaire d'une charge publique auprès de qui il exerce des activités de lobbyisme, le lobbyiste ne peut:

1° représenter des intérêts concurrents ou opposés;

2° se placer dans une situation où il y a conflit réel, potentiel ou apparent entre son intérêt personnel, direct ou indirect, et les intérêts qu'il représente.

Décision 2004-01-29, a. 11.

**12.** Le lobbyiste ne peut utiliser, à des fins autres que celles de son mandat, un renseignement confidentiel dont il a connaissance dans l'exercice de ses activités de lobbyisme.

Décision 2004-01-29, a. 12.

**13.** Le lobbyiste dont les services sont retenus moyennant contrepartie pour conseiller un titulaire d'une charge publique ne peut exercer, auprès de l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où ce dernier exerce ses fonctions, des activités de lobbyisme dont l'objet se rattache à une question pour laquelle il agit ainsi comme conseiller.

Décision 2004-01-29, a. 13.

## **SECTION III**

## PROFESSIONNALISME

**14.** Le lobbyiste doit favoriser, auprès du public et dans ses relations professionnelles, une juste compréhension de ses activités et de leur caractère légitime. Il doit en outre s'abstenir de toute conduite de nature à discréditer la fonction de lobbyiste.

Décision 2004-01-29, a. 14.

**15.** Le lobbyiste doit informer le client, l'entreprise ou l'organisation dont il représente les intérêts des devoirs et obligations qui lui incombent en vertu de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (chapitre T-11.011), de ses règlements et du présent code.

Décision 2004-01-29, a. 15.

**16.** Lorsqu'il communique avec un titulaire d'une charge publique, le lobbyiste doit préciser l'identité du client, de l'entreprise ou de l'organisation dont il représente les intérêts, ainsi que l'objet de sa démarche.

Décision 2004-01-29, a. 16.

**17.** Le lobbyiste ne peut, par quelque moyen que ce soit, dissimuler ou tenter de dissimuler l'identité du client, de l'entreprise ou de l'organisation dont il représente les intérêts.

Décision 2004-01-29, a. 17.

**18.** Le lobbyiste doit faire preuve de diligence et de disponibilité dans ses relations avec le commissaire au lobbyisme et le conservateur du registre des lobbyistes. Il doit notamment, dans un délai raisonnable:

1° répondre à toute demande d'information relative aux renseignements inscrits ou devant être inscrits au registre des lobbyistes;

2° sur demande, modifier ou préciser toute déclaration, avis ou demande incomplète ou non conforme à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (chapitre T-11.011) ou à ses règlements;

3° répondre à toute demande que le commissaire au lobbyisme lui adresse dans le cadre d'une enquête ou d'une inspection.

Décision 2004-01-29, a. 18.

## CHAPITRE IV

### DISPOSITIONS FINALES

**19.** Suivant l'article 33 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (chapitre T-11.011), le commissaire au lobbyisme est chargé de la surveillance et du contrôle des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques.

Conformément au chapitre IV de cette loi, des mesures disciplinaires et des sanctions pénales peuvent être prises contre un lobbyiste en cas de manquement ou de contravention au présent code.

Décision 2004-01-29, a. 19.

**20.** (*Omis*).

Décision 2004-01-29, a. 20.

---

## RÉFÉRENCES

Décision 2004-01-29, 2004 G.O. 2, 1259

## Anexo 5 – Regulamento relativo ao campo de aplicação da Lei – Québec.



© Éditeur officiel du Québec

À jour au 1er mai 2014  
Ce document a valeur officielle.

chapitre T-11.011, r. 1

### Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme

#### Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme

(chapitre T-11.011, a. 66, par. 2 et 7)

**1.** Malgré l'article 3 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (chapitre T-11.011), ne sont pas considérés lobbyistes aux fins de l'application de cette loi les personnes et organismes énumérés ci-après, de même que les personnes élues ou nommées à l'un de ces organismes et les membres du personnel de ces personnes et organismes:

1° le lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, toute personne que l'Assemblée nationale désigne pour exercer une fonction qui en relève et tout organisme dont l'Assemblée nationale ou l'une de ses commissions nomme la majorité des membres;

2° un établissement d'enseignement de niveau universitaire visé aux paragraphes 1 à 11 de l'article 1 de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire (chapitre E-14.1);

3° un collège d'enseignement général et professionnel institué en vertu de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel (chapitre C-29);

4° une commission scolaire visée par la Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3) ou par la Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis (chapitre I-14), ainsi que le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal;

5° un établissement privé agréé aux fins de subventions en vertu de la Loi sur l'enseignement privé (chapitre E-9.1);

6° tout autre établissement d'enseignement dont plus de la moitié des dépenses sont prévues aux crédits qui apparaissent dans le budget de dépenses déposé à l'Assemblée nationale sous un titre autre qu'un crédit de transfert;

7° un établissement public ou privé conventionné visé par la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2);

8° le conseil régional institué par la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (chapitre S-5);

9° *(ce paragraphe a cessé d'avoir effet le 1<sup>er</sup> juillet 2005);*

10° une conférence régionale des élus et un centre local de développement visés respectivement par la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (chapitre M-22.1) et la Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (chapitre M-30.01);

11° toute autre personne dont l'emploi ou la fonction consiste à exercer, même d'une manière importante, des activités de lobbyisme pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif qui n'est ni constitué à des fins patronales, syndicales ou professionnelles, ni formé de membres dont la majorité sont des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises.

D. 179-2003, a. 1.

**2.** La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme ne s'applique pas aux représentations faites, par une personne qui n'est pas un lobbyiste-conseil, pour le compte de l'Autorité des marchés financiers, de la Chambre de la sécurité financière ou de la Chambre de l'assurance de dommages auprès du

ministre responsable de la Loi sur la distribution des produits et services financiers (chapitre D-9.2) ou de la Loi sur l'Autorité des marchés financiers (chapitre A-33.2) ou pour le compte de l'Organisme d'autoréglementation du courtage immobilier du Québec auprès du ministre responsable de la Loi sur le courtage immobilier (chapitre C-73.2) relativement à l'élaboration, à la présentation, à la modification ou au rejet de propositions concernant ces lois et les règlements pris en vertu de celles-ci.

D. 179-2003, a. 2.

**3.** Compte tenu de l'article 71 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (chapitre T-11.011), les dispositions du paragraphe 9 de l'article 1 ont cessé d'avoir effet le 1<sup>er</sup> juillet 2005.

D. 179-2003, a. 3.

**4.** (*Omis*).

D. 179-2003, a. 4.

---

#### RÉFÉRENCES

D. 179-2003, 2003 G.O. 2, 1244

L.Q. 2004, c. 37, a. 91

L.Q. 2008, c. 9, a. 156

## Anexo 6 – Regulamento relativo ao registro de lobistas – Québec.



© Éditeur officiel du Québec

À jour au 1er mai 2014  
Ce document a valeur officielle.

chapitre T-11.011, r. 3

### Règlement sur le registre des lobbyistes

#### Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme

(chapitre T-11.011, a. 66, par. 3, 5, 6 et 7)

#### CHAPITRE I

##### DU REGISTRE DES LOBBYISTES

1. Le registre des lobbyistes est informatisé.

D. 1299-2002, a. 1.

2. Les déclarations initiales, les déclarations de renouvellement et les avis de modification présentés au registre des lobbyistes sont numérotés par le conservateur, de même que les décisions rendues par le commissaire au lobbyisme dont copie lui est transmise.

La numérotation de chacun de ces documents fait référence à un numéro de séquence indiquant notamment le support du document ainsi que les 2 derniers chiffres de l'année civile dans laquelle il est présenté.

D. 1299-2002, a. 2.

3. Dès la réception d'un document, le conservateur y attribue la date, l'heure et la minute exactes de sa présentation.

Si un document parvient au bureau du conservateur en dehors des heures déterminées par celui-ci pour la présentation des documents, ce document est réputé reçu à l'heure de reprise de cette activité.

D. 1299-2002, a. 3.

4. Le registre est constitué de toutes les déclarations qui y sont présentées, telles qu'elles sont modifiées par les autres documents présentés à ce registre aux termes de la Loi.

Une fiche synoptique énumérant ces documents permet de tracer l'historique de chacune des déclarations présentées au registre.

D. 1299-2002, a. 4.

5. Le conservateur est tenu d'établir et de conserver dans un autre lieu que son bureau, en sûreté, un exemplaire informatisé du registre.

D. 1299-2002, a. 5.

#### CHAPITRE II

##### DES DÉCLARATIONS ET DES AVIS

#### SECTION I

##### DES SUPPORTS ET DES MODES DE TRANSMISSION

6. Les déclarations et les avis de modification présentés au registre des lobbyistes peuvent l'être sur support papier ou sur support informatique.

Ces déclarations et ces avis doivent être présentés sur le formulaire approprié que produit le conservateur ou que celui-ci met à la disposition des déclarants sur le site qu'il aménage à cette fin dans le réseau Internet.

D. 1299-2002, a. 6.

**7.** Un formulaire se compose de textes et de mots-clés ainsi que de rubriques et d'espaces qui doivent être remplis conformément aux indications pertinentes au type d'avis présenté. Les éléments qui composent un formulaire peuvent être disposés différemment selon qu'il s'agit d'un formulaire produit par le conservateur sur support papier ou mis à la disposition des déclarants sur le site aménagé à cette fin dans le réseau Internet.

D. 1299-2002, a. 7.

**8.** Les déclarations et les avis de modification présentés sur support papier doivent l'être sur des feuilles de 216 mm de largeur sur 355 mm de hauteur, d'au moins 75g/m<sup>2</sup> à la rame et le formulaire utilisé ne doit être imprimé que sur l'une des faces de la feuille.

D. 1299-2002, a. 8.

**9.** Les déclarations et les avis de modification présentés sur support papier doivent être dactylographiés ou imprimés; l'encre utilisée doit être de bonne qualité et les caractères doivent être clairs, nets et lisibles, sans rature ni surcharge. Ils doivent porter la signature manuscrite du déclarant.

Ces déclarations et avis peuvent être présentés sur place au bureau du conservateur, de la main à la main ou par courrier postal.

D. 1299-2002, a. 9.

**10.** Les déclarations et les avis de modification sur support informatique se composent des données qui forment et permettent de visualiser sur des pages écrans le formulaire utilisé et les mentions qui y sont inscrites. Les données du formulaire et des mentions sont jointes électroniquement ou par référence.

D. 1299-2002, a. 10.

**11.** Les déclarations et les avis de modification présentés sur support informatique doivent être signés, au moyen du procédé de signature numérique, par le déclarant dont la bclé de signature est délivrée par un prestataire de services de certification reconnu par le Conseil du trésor.

Le déclarant doit effectuer la transmission par transfert électronique de données au bureau du conservateur. Il doit joindre aux données transmises son certificat d'identification.

D. 1299-2002, a. 11.

**12.** Les données transmises par voie électronique au bureau du conservateur ne sont considérées reçues par lui que si elles sont transmises intégralement et si celui-ci peut y avoir accès et les déchiffrer.

Lorsque ces conditions sont remplies, le conservateur transmet aussitôt, par voie électronique, un accusé de réception au déclarant.

D. 1299-2002, a. 12.

**13.** Lors de la réception d'une déclaration ou d'un avis de modification sur support informatique, le conservateur doit s'assurer que le certificat d'identification du déclarant ainsi que sa signature numérique sont valides et que les données transmises sont intègres.

D. 1299-2002, a. 13.

## **SECTION II**

### **DU CONTENU**

**14.** Les déclarations initiales contiennent les renseignements mentionnés aux articles 9 ou 10 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (chapitre T-11.011), selon le type de lobbyiste dont l'inscription est requise. Il en est de même des déclarations de renouvellement d'inscription.



D. 1299-2002, a. 14.

**15.** Les avis de modification doivent porter, outre le numéro d'inscription de la déclaration, l'identification du déclarant, l'objet de la modification et, selon le cas, l'identification du client ou du lobbyiste d'entreprise ou du lobbyiste d'organisation visé par le changement.

L'objet de la modification est porté à l'attention du conservateur en remplissant de nouveau les rubriques et espaces visés par le changement.

D. 1299-2002, a. 15.

**16.** (Abrogé).

D. 1299-2002, a. 16; D. 689-2007, a. 1.

**17.** Lorsque des renseignements contenus dans une déclaration sont visés par une ordonnance de confidentialité rendue par le commissaire au lobbyisme, ce fait doit être mentionné sur le formulaire présenté au registre des lobbyistes.

D. 1299-2002, a. 17.

**18.** Les déclarations et les avis de modification présentés au registre doivent porter, de la part du déclarant, outre l'attestation de véracité des renseignements qu'ils contiennent, l'attestation suivante:

1° dans le cas d'un lobbyiste-conseil, le fait qu'il n'est l'objet d'aucune radiation ou interdiction d'inscription sur le registre;

2° dans le cas d'un lobbyiste d'entreprise ou d'un lobbyiste d'organisation, le fait qu'aucun des lobbyistes exerçant des activités de lobbyisme pour le compte de l'entreprise ou du groupement ne fait l'objet d'aucune telle radiation ou interdiction.

D. 1299-2002, a. 18.

**19.** La présentation d'un avis de modification ne dispense pas de l'obligation de procéder, le cas échéant, au renouvellement de l'inscription d'un lobbyiste.

D. 1299-2002, a. 19.

### CHAPITRE III

#### DES DÉCISIONS DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME

**20.** Toute copie d'une décision du commissaire au lobbyisme transmise au conservateur doit contenir les renseignements permettant d'identifier le lobbyiste visé par la décision et indiquer, le cas échéant, le numéro d'inscription de la déclaration initiale ou de la déclaration de renouvellement afférente à ce lobbyiste.

Elle peut être présentée sur place au bureau du conservateur, de la main à la main ou par courrier postal. Elle peut également y être présentée à distance, par voie électronique, dans un envoi signé et chiffré au moyen de bclés délivrées par un prestataire de services de certification reconnu par le Conseil du trésor.

D. 1299-2002, a. 20.

### CHAPITRE IV

#### DES INSCRIPTIONS SUR LE REGISTRE

**21.** En tenant compte du support sur lequel les documents sont présentés et dans l'ordre de leur présentation, le conservateur fait, sur le registre des lobbyistes, les inscriptions prescrites par la Loi ou par le présent règlement.

D. 1299-2002, a. 21.

**22.** Toute inscription figurant sur le registre précise la date, l'heure et la minute de présentation du

document qui l'a générée.

D. 1299-2002, a. 22.

**23.** L'inscription d'une déclaration comprend les éléments d'information qui composent le formulaire présenté.

L'inscription d'un avis de modification reprend la déclaration initiale ou la déclaration de renouvellement visée par l'avis, en y actualisant le contenu.

D. 1299-2002, a. 23.

**24.** Lorsque le conservateur constate une erreur matérielle dans le registre, il procède à la rectification; lorsqu'il constate l'omission d'une inscription, il procède à l'inscription.

Le conservateur indique alors la date, l'heure et la minute de la rectification ou de l'inscription.

D. 1299-2002, a. 24.

## **CHAPITRE V**

### **DE LA CONSULTATION DU REGISTRE**

**25.** La consultation à distance du registre des lobbyistes se fait à partir du site aménagé à cette fin par le conservateur dans le réseau Internet.

D. 1299-2002, a. 25.

**26.** Les recherches au registre peuvent s'effectuer:

1° à partir du nom d'un lobbyiste, d'une entreprise, d'un groupement, d'une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale ou d'un client d'un lobbyiste-conseil;

2° à partir du domaine d'intérêt visé par les activités de lobbyisme;

3° à partir du numéro d'inscription correspondant à une inscription particulière;

4° à partir de tout autre élément de recherche déterminé par le conservateur.

D. 1299-2002, a. 26.

**27.** Le conservateur est tenu de délivrer, à toute personne qui le demande, un état d'une inscription particulière ou un relevé des inscriptions figurant sous le nom d'un lobbyiste. L'état ou le relevé délivré par le conservateur est certifié par lui.

Le conservateur est aussi tenu de fournir, à toute personne qui le demande, une copie ou un extrait des déclarations et des avis de modification présentés au registre, à moins que ceux-ci ne soient l'objet d'une ordonnance de confidentialité rendue par le commissaire au lobbyisme.

D. 1299-2002, a. 27.

**28.** Le conservateur ne peut, si ce n'est pour des fins prévues au présent règlement, utiliser le registre et les autres documents qu'il conserve à d'autres fins que d'assurer, conformément à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (chapitre T-11.011), la publicité des renseignements qui y sont inscrits ou mentionnés. Il ne peut non plus les utiliser pour fournir à quiconque quelque liste que ce soit, notamment une liste des lobbyistes inscrits sur le registre ou de leurs clients.

Les restrictions prévues au premier alinéa ne s'appliquent pas si les renseignements sont requis par le commissaire au lobbyisme.

D. 1299-2002, a. 28.

## **CHAPITRE VI**

#### DISPOSITION FINALE

**29.** (*Omis*).

D. 1299-2002, a. 29.

---

#### RÉFÉRENCES

D. 1299-2002, 2002 G.O. 2, 7731

D. 689-2007, 2007 G.O. 2, 3675

# Anexo 7 – Anteprojecto para uma nova lei (proposta de autoria do Comissário de Lobby) – Québec.<sup>82</sup>

## Projet de loi n°

### LOI SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE EN MATIÈRE DE LOBBYISME

LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI SUIT :

#### CHAPITRE I

##### OBJET

1. Tout en reconnaissant que le lobbyisme constitue un moyen légitime d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales, la présente loi affirme le droit du public de savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions publiques.

2. La présente loi a pour objet d'assurer la transparence des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques et le sain exercice de ces activités. A cet effet, elle identifie les responsabilités des différents acteurs que sont le commissaire au lobbyisme, les lobbyistes et les titulaires de charges publiques.

Enfin, elle reconnaît que chacun des acteurs a un rôle à jouer dans l'atteinte des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme qu'elle prône.

(Recommandation 54)

#### CHAPITRE II

##### CHAMP D'APPLICATION

#### SECTION I

##### LOBBYISTE

3. Sont considérés lobbyistes aux fins de la présente loi le lobbyiste d'entreprise, le lobbyiste d'organisation et le lobbyiste-conseil.

4. Est un lobbyiste d'entreprise tout employé, dirigeant, membre du conseil d'administration ou actionnaire d'une entreprise à but lucratif, d'une entité affiliée à celle-ci, d'un consortium ou d'une coalition qui exerce une activité de lobbyisme pour le compte de l'une de ces entités. (Recommandations 33, 34, 35 et 38)

Est également un lobbyiste d'entreprise tout travailleur autonome qui exerce une activité de lobbyisme pour le compte de sa propre entreprise.

La coalition visée par le premier alinéa est celle qui compte au moins une entreprise à but lucratif parmi ses membres. (Recommandation 36)

5. Est un lobbyiste d'organisation tout employé, dirigeant ou membre du conseil d'administration d'une organisation à but non lucratif, d'une entité affiliée à celle-ci ou d'une coalition qui exerce une activité de lobbyisme pour le compte de l'une de ces entités. (Recommandations 33, 34, 35, 38 et 39)

La coalition visée par le premier alinéa est celle dont tous les membres sont des organisations à but non lucratif. (Recommandation 37)

6. Est un lobbyiste-conseil toute personne qui exerce une activité de lobbyisme pour le compte d'une autre personne, d'une entreprise ou d'une organisation, autrement qu'à titre de lobbyiste d'entreprise ou de lobbyiste d'organisation. (Recommandations 30 et 31)

N'est toutefois pas considérée lobbyiste-conseil la personne qui exerce, pour le compte d'une personne physique, une activité de lobbyisme relative à une décision visée aux paragraphes 4° et 6° du premier alinéa de l'article 1.1, lorsque cette activité n'est pas faite moyennant contrepartie. (Recommandation 32)

7. Aux fins de la présente loi, une entité est affiliée à une autre entité si l'une est la filiale de l'autre, si l'une est contrôlée par l'autre, si chacune est contrôlée par une même entité ou si l'une est membre de l'autre. De plus, une entité affiliée à une autre entité est réputée affiliée à toute entité affiliée à cette dernière.

Une entité est considérée être la filiale d'une autre si les conditions suivantes sont réunies :

1° ses valeurs mobilières, auxquelles sont rattachées plus de 50 % des voix pouvant être exprimées lors de l'élection de ses administrateurs, sont détenues, autrement qu'à titre de sûreté, par l'autre entité ou pour elle;

2° le nombre de voix rattachées à ces valeurs mobilières est suffisant pour élire la majorité de ses administrateurs.

(Recommandation 34)

8. La présente loi ne s'applique pas aux personnes suivantes lorsqu'elles agissent dans le cadre de leurs attributions :

1° les sénateurs, les députés fédéraux, les députés d'une autre province, les conseillers ou députés territoriaux, ainsi que les membres de leur personnel;

2° les employés d'un ministère ou d'un organisme du gouvernement du Canada, d'une autre province ou d'un territoire;

3° les membres du conseil d'une bande, au sens de l'article 2 de la Loi sur les Indiens (Lois révisées du Canada (1985), chapitre I-5), d'un conseil d'une bande indienne constituée aux termes d'une loi fédérale, ainsi que les membres du personnel de ces personnes ou conseils;

4° les agents diplomatiques, les fonctionnaires consulaires et les représentants officiels au Canada d'un gouvernement étranger;

<sup>82</sup> A lista das recomendações referidas está em COMMISSAIRE, 2012.

5° les employés d'une agence spécialisée des Nations Unies au Canada ou d'une autre organisation internationale gouvernementale à qui des privilèges et immunités sont accordés par la Loi;

6° les représentants officiels au Québec du gouvernement d'une autre province, d'un État ou d'une division similaire d'un État étranger.

## SECTION II

### TITULAIRE D'UNE CHARGE PUBLIQUE

9. Est considéré titulaire d'une charge publique aux fins de la présente loi :

1° un membre de l'Assemblée nationale ainsi qu'un membre de son personnel;

2° un membre du personnel de l'Assemblée nationale, une personne nommée à un organisme dont l'Assemblée nomme les membres, une personne que celle-ci désigne pour exercer une fonction en relevant ainsi qu'un membre du personnel d'un tel organisme ou d'une telle personne;

3° un membre du Conseil exécutif ainsi qu'un membre de son personnel;

4° un membre du personnel d'un ministère ou du Secrétariat du Conseil du trésor; (Recommandation 47)

5° une personne nommée à un organisme ou à une entreprise du gouvernement au sens de la Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01), à l'exclusion d'une entreprise visée par le paragraphe 2° de l'article 5 de cette loi, ainsi qu'un membre du personnel d'un tel organisme ou d'une telle entreprise; (Recommandation 48)

6° une personne nommée à un organisme à but non lucratif qui a pour objet de gérer et de soutenir financièrement des activités de nature publique, lorsque les fonds mis à la disposition de cet organisme sont majoritairement des fonds publics, ainsi qu'un membre du personnel d'un tel organisme; (Recommandation 49)

7° un maire ainsi qu'un membre de son personnel, un président d'arrondissement ainsi qu'un conseiller ou un membre du personnel d'une municipalité locale ou d'un arrondissement;

8° un préfet, un président, un membre du conseil ou un membre du personnel d'une communauté métropolitaine, d'une municipalité régionale de comté, d'une régie intermunicipale, d'une société intermunicipale de transport, d'un conseil intermunicipal de transport, de l'Administration régionale Kativik, de tout organisme public dont le conseil d'administration est formé majoritairement d'élus municipaux ou de tout organisme que le gouvernement désigne, par décret, organisme supramunicipal; (Recommandations 50 et 51)

9° un membre du conseil ou du personnel de tout organisme qu'une loi déclare mandataire ou agent d'une municipalité ou de tout organisme dont le conseil d'administration est composé majoritairement de membres du conseil d'une municipalité et dont le budget est adopté par celui-ci;

10° un membre du conseil ou du personnel de tout organisme dont les membres sont majoritairement des institutions publiques ou des titulaires de charges publiques; (Recommandation 52)

10. Est également considéré titulaire d'une charge publique aux fins de la présente loi :

1° une personne engagée à contrat pour occuper un poste ou exercer une fonction habituellement réservés à une personne visée à l'article 9;

2° une personne dont les services sont retenus par une institution publique ou un titulaire d'une charge publique dans le cadre d'un processus décisionnel relativement à une décision visée à l'article 11 qu'il ou elle doit prendre.

(Recommandation 53)

## SECTION III

### ACTIVITÉ DE LOBBYISME

11. Constitue une activité de lobbyisme toute communication orale ou écrite faite auprès d'un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer ou susceptible d'influencer une décision relative à : (Recommandation 1)

1° une proposition législative ou réglementaire; (Recommandation 4)

2° une orientation ou une prise de position; (Recommandations 3 et 4)

3° un programme ou un plan d'action; (Recommandation 4)

4° un permis, une licence, un certificat ou une autre autorisation; (Recommandation 5)

5° un contrat; (Recommandations 6, 7 et 10)

6° une subvention, un prêt, une garantie de prêt, un cautionnement ou une autre forme d'aide financière; (Recommandations 9 et 10)

7° une nomination relevant de la discrétion de l'Assemblée nationale, du Conseil exécutif, d'un ministre ou d'une municipalité. (Recommandation 11)

Aux fins de la présente loi, la notion de décision vise autant la décision elle-même que chacune des étapes du processus menant à celle-ci. (Recommandation 2)

12. Constitue également une activité de lobbyisme le fait :

1° d'organiser ou de faciliter, pour le compte d'une autre personne, d'une entreprise ou d'une organisation, la tenue d'une rencontre ou d'un entretien avec un titulaire d'une charge publique portant sur une décision visée à l'article 11; (Recommandations 13 et 14)

2 ° d'effectuer un appel à la population, directement ou au moyen d'un média à grande diffusion, pour l'inviter à communiquer avec un titulaire d'une charge publique en vue de l'influencer relativement à une décision visée à l'article 11. (Recommandations 15 et 16)

**13.** Toute personne qui participe, pour le compte d'une autre personne, d'une entreprise ou d'une organisation, à une rencontre ou à un entretien où est exercée une activité de lobbyisme, est présumée avoir elle-même exercé une activité de lobbyisme.

**14.** Ne sont pas considérées comme des activités de lobbyisme aux fins de la présente loi :

1 ° les communications faites dans le cadre de procédures judiciaires ou juridictionnelles ou préalablement à de telles procédures;

2 ° les communications faites lors d'une commission parlementaire de l'Assemblée nationale ou les communications écrites transmises à la commission pour être remises aux membres de celle-ci et rendues publiques; (Recommandation 17)

3 ° les communications faites lors d'une séance publique d'une municipalité ou d'un organisme municipal; (Recommandation 17)

4 ° les communications faites lors d'une consultation publique tenue par ou à l'initiative d'une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale; (Recommandation 17)

5 ° les communications faites en réponse à une demande expresse d'un titulaire d'une charge publique et limitées à ce qui est demandé; (Recommandation 19)

6 ° les communications faites lors des travaux d'un comité consultatif constitué par une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale, lorsque ces communications sont expressément sollicitées par un titulaire d'une charge publique et s'en tiennent à ce qui est sollicité; (Recommandation 22)

7 ° les communications faites par un titulaire d'une charge publique, dans le cadre de ses attributions;

8 ° les communications faites par un citoyen en son propre nom ou faites par une association de citoyens; (Recommandation 25)

9 ° les communications faites pour le compte d'une personne physique relativement à une prestation de dernier recours, une indemnité ou une allocation;

10 ° les communications faites par un lobbyiste d'organisation pour l'obtention d'une subvention, d'un prêt, d'une garantie de prêt, d'un cautionnement ou d'une autre forme d'aide financière d'une valeur de 5 000 \$ et moins; (Recommandation 39)

11 ° les communications faites pour l'obtention d'un contrat comportant une dépense de 1 000 \$ et moins; (Recommandation 21)

12 ° les communications limitées à la négociation, postérieure à son attribution, des conditions d'exécution d'un contrat; (Recommandation 17)

13 ° les communications faites lors de la négociation d'un contrat individuel ou collectif de travail ou de la négociation d'une entente collective de services professionnels. (Recommandation 17)

Les institutions parlementaires, gouvernementales ou municipales doivent rendre publics sur leur site Internet la liste des comités consultatifs qu'elles ont constitués et qui sont visés par le paragraphe 6 ° du premier alinéa, le mandat de ces derniers et le nom des personnes qui en sont membres. (Recommandation 23)

**15.** Ne sont également pas considérées comme des activités de lobbyisme aux fins de la présente loi :

1 ° les communications faites, par une personne qui n'est pas un lobbyiste-conseil, pour le compte d'un ordre professionnel ou du Conseil interprofessionnel du Québec auprès du ministre responsable de l'application des lois professionnelles ou auprès d'un membre ou d'un employé de l'Office des professions relativement à l'élaboration, à la présentation, à la modification ou au rejet de propositions concernant le Code des professions (L.R.Q., chapitre C-26), la loi ou les lettres patentes constitutives d'un ordre professionnel ou les règlements pris en vertu de ces lois;

2 ° les communications faites, par une personne qui n'est pas un lobbyiste-conseil, pour le compte de la Chambre de la sécurité financière ou de la Chambre de l'assurance de dommages auprès du ministre responsable de la Loi sur la distribution des produits et services financiers (L.R.Q., chapitre D-9.2) ou de la Loi sur l'Autorité des marchés financiers (L.R.Q., chapitre A-33.2) ou pour le compte de l'organisme d'autorégulation du courtage immobilier du Québec auprès du ministre responsable de la Loi sur le courtage immobilier (L.R.Q., chapitre C-73.2) relativement à l'élaboration, à la présentation, à la modification ou au rejet de propositions concernant ces lois et les règlements pris en vertu de celles-ci. (Recommandation 29)

**16.** N'est pas une communication visée par la présente loi, le simple fait :

1 ° de faire un commentaire ou une observation lors d'une rencontre fortuite ou imprévisible ou encore lors d'un rassemblement public; (Recommandation 27)

2 ° de faire connaître, en dehors de tout processus d'attribution d'un contrat, l'existence et les caractéristiques d'un produit ou d'un service;

3 ° de s'enquérir de la nature ou de la portée des droits ou obligations d'une personne, d'une entreprise ou d'une organisation; (Recommandation 28)

4 ° de remplir une demande pour toute autorisation ou aide financière visées aux paragraphes 4 ° et 6 ° de l'article 11, de répondre aux questions et de fournir les renseignements requis pour le traitement de la demande; (Recommandation 28)

5 ° de déposer une soumission en réponse à un appel d'offres; (Recommandations 19 et 20)

6 ° de s'enquérir de l'état d'avancement d'un dossier; (Recommandation 28)

7° d'accompagner un titulaire d'une charge publique et de répondre aux questions de nature technique d'un autre titulaire d'une charge publique pour autant que cette réponse ne cherche pas autrement à influencer la prise d'une décision visée à l'article 11 ou qu'elle ne puisse être considérée comme cherchant à influencer une telle décision. (Recommandation 26)

#### SECTION IV

#### LES ORGANISMES DANS LE DOMAINE DE L'ÉDUCATION, DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

17. Ne sont pas considérés lobbyistes aux fins de la présente loi les membres du personnel et les personnes élues ou nommées à l'un des établissements et organismes suivants :

1° un établissement d'enseignement de niveau universitaire visé aux paragraphes 1 à 11 de l'article 1 de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire (L.R.Q., chapitre E-14.1);

2° un collège d'enseignement général et professionnel institué en vertu de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel (L.R.Q., chapitre C-29);

3° une commission scolaire visée par la Loi sur l'instruction publique (L.R.Q., chapitre I-13.3) ou par la Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis (L.R.Q., chapitre I-14), ainsi que le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal;

4° un établissement privé agréé aux fins de subventions en vertu de la Loi sur l'enseignement privé (L.R.Q., chapitre E-9.1);

5° tout autre établissement d'enseignement dont plus de la moitié des dépenses sont prévues aux crédits qui apparaissent dans le budget de dépenses déposé à l'Assemblée nationale sous un titre autre qu'un crédit de transfert;

6° un établissement public ou privé conventionné visé par la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., chapitre S-4.2);

7° le conseil régional institué par la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (L.R.Q., chapitre S-5).

#### CHAPITRE III

#### DIVULGATION DES ACTIVITÉS DE LOBBYISME

#### SECTION I

#### DÉCLARATIONS AU REGISTRE DES LOBBYISTES

##### § 1. — *Déclaration du lobbyiste*

18. Tout lobbyiste visé par la présente loi doit déclarer au registre des lobbyistes, par mandats, l'objet des activités de lobbyisme qu'il exerce.

19. Une déclaration au registre des lobbyistes doit être complétée par le lobbyiste conformément aux règles de la présente section et aux modalités déterminées par règlement. (Recommandations 62 et 72)

20. La déclaration d'un lobbyiste doit contenir, pour chacun de ses mandats, les renseignements suivants : (Recommandation 63)

1° une indication qu'il agit à titre de lobbyiste-conseil, de lobbyiste d'entreprise ou de lobbyiste d'organisation; (Recommandation 64)

2° lorsqu'il agit à titre de lobbyiste-conseil :

a) son nom, ainsi que les nom, raison sociale et coordonnées de son entreprise ou, à défaut, ses coordonnées personnelles;

b) les nom, raison sociale et coordonnées de toute personne, entreprise ou organisation pour le compte de laquelle il exerce ses activités de lobbyisme;

c) le montant ou la valeur de ce qui a été reçu ou sera reçu en contrepartie de ses activités de lobbyisme, parmi les tranches de valeurs qui suivent : moins de 10 000 \$, de 10 000 \$ à 49 999 \$, de 50 000 \$ à 99 999 \$ et 100 000 \$ ou plus; si aucune contrepartie n'est prévue pour l'exercice de ses activités de lobbyisme, il en fait mention;

3° lorsqu'il agit à titre de lobbyiste d'entreprise ou de lobbyiste d'organisation :

a) son nom, les nom, raison sociale et coordonnées de l'entreprise ou de l'organisation pour le compte de laquelle il exerce ses activités de lobbyisme, ainsi que les coordonnées du lieu où le lobbyiste exerce principalement sa fonction ou son emploi;

b) un résumé des activités de l'entreprise ou de l'organisation pour le compte de laquelle il exerce ses activités de lobbyisme et tout renseignement utile à la détermination de ces activités.

4° les nom, raison sociale et coordonnées de toute personne, entreprise ou organisation qui, à sa connaissance, est directement intéressée par le résultat de ses activités de lobbyisme;

5° dans le cas où le lobbyiste exerce ses activités de lobbyisme pour le compte d'une coalition, les nom, raison sociale et coordonnées des entreprises et organisations formant la coalition; (Recommandation 67)

6° les nom, raison sociale et coordonnées de toute personne, entreprise ou organisation qui contribue, financièrement ou autrement, à une ou plusieurs de ses activités de lobbyisme;

7° tous les renseignements utiles à la détermination de l'objet des activités de lobbyisme exercées afin que toute personne qui consulte le registre puisse se faire une idée précise du but recherché par le lobbyiste et de la décision qu'il tente d'influencer; (Recommandation 68)

8° la période couverte par le mandat, laquelle ne peut excéder un an; (Recommandation 73)

9° le nom de l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où le titulaire d'une charge publique avec qui il compte communiquer ou avec qui il a communiqué exerce ses fonctions, ainsi que la nature de ces fonctions, selon les catégories déterminées par le commissaire au lobbyisme; (Recommandation 69)

10° le cas échéant, la mention que les activités de lobbyisme sont exercées moyennant une contrepartie conditionnelle à l'obtention d'un résultat ou subordonnée au degré de succès de ses activités et les modalités de cette contrepartie; (Recommandation 42)

11° les moyens de communication qu'il compte utiliser ou qu'il a utilisés;

12° le cas échéant, la nature et la durée de toute charge publique dont il est titulaire ou dont il a été titulaire dans les cinq ans qui précèdent la déclaration.

**21.** Aux fins de la présente loi, la contrepartie peut notamment être de l'argent, un bien, un service ou une promesse d'argent, de bien ou de service.

**22.** Un mandat doit être déclaré au registre avant le début des activités de lobbyisme qui s'y rattachent. En cas d'activités de lobbyisme non planifiées, la déclaration doit être déposée au plus tard le cinquième jour suivant le début des activités de lobbyisme.

(Recommandation 70)

**23.** Les renseignements concernant les mandats de plusieurs lobbyistes d'une même entreprise ou d'une même organisation peuvent être fournis par une même personne.

Malgré le premier alinéa, le lobbyiste demeure responsable de s'assurer que les renseignements fournis au registre concernant ses activités de lobbyisme sont exacts, complets et à jour et qu'ils sont portés au registre dans les délais prescrits.

(Recommandation 65)

§ 2. — *Mise à jour d'une déclaration*

**24.** Tout changement aux renseignements relatifs à un mandat doit faire l'objet d'une mise à jour au registre selon les modalités déterminées par règlement. (Recommandation 72)

Lorsqu'il concerne l'un des renseignements prévus aux paragraphes 7°, 8°, 9°, 11° ou 12° de l'article 20, la mise à jour de la déclaration doit être faite avant que l'activité de lobbyisme visée par le changement puisse être exercée. Si le changement fait suite à une activité de lobbyisme non planifiée, la mise à jour doit être faite au plus tard le cinquième jour suivant l'exercice d'une telle activité.

Lorsque le changement concerne tout autre renseignement prévu à l'article 20, la mise à jour doit être effectuée au plus tard le cinquième jour suivant le changement. (Recommandation 71)

**25.** Si un mandat n'est pas complété dans le délai indiqué au paragraphe 8° de l'article 20, il peut être prolongé pour une nouvelle période n'excédant pas un an. (Recommandation 74)

§ 3. — *Bilan trimestriel des activités de lobbyisme*

**26.** Tous les trois mois, le lobbyiste doit effectuer au registre des lobbyistes un bilan de ses activités de lobbyisme pour le trimestre précédant selon les modalités déterminées par règlement.

Pour chaque mandat, le lobbyiste indique, à partir des renseignements qui apparaissent dans sa déclaration :

1° l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où un titulaire d'une charge publique avec qui il a effectivement communiqué exerce ses fonctions;

2° la nature des fonctions du titulaire d'une charge publique rencontré;

3° l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale avec laquelle les communications sont terminées;

4° les moyens de communication qui ont été utilisés.

(Recommandation 81)

§ 4. — *Attestation et réception*

**27.** La personne qui fournit les renseignements au registre doit attester qu'ils sont exacts, complets et à jour.

**28.** La déclaration, les mises à jour et les bilans trimestriels sont réputés être présentés au moment de leur réception par le commissaire au lobbyisme.

## SECTION II

### LA TENUE DU REGISTRE

**29.** Le commissaire au lobbyisme est chargé de la tenue du registre des lobbyistes. (Recommandation 105)

Sous réserve des renseignements visés par une ordonnance de confidentialité, ce registre est public. Il est accessible en tout temps sur le site Internet du commissaire.

Le registre doit permettre de répertorier tous les lobbyistes d'une même entreprise ou organisation. (Recommandation 66)

**30.** Lorsque le commissaire est d'avis qu'une déclaration, une mise à jour ou un bilan trimestriel ne contient pas tous les renseignements requis ou que cette déclaration, cette mise à jour ou ce bilan n'est pas présenté selon les modalités déterminées par règlement, il peut exiger du lobbyiste qu'il apporte les corrections requises dans un délai qu'il détermine. Une mention est faite au registre des lobbyistes que des modifications doivent être apportées par le lobbyiste et indique le délai accordé au lobbyiste pour ce faire.



Si le lobbyiste n'effectue pas les modifications exigées dans le délai imparti, le commissaire peut lui imposer une sanction administrative. Il peut également radier partiellement ou totalement la déclaration du registre.

(Recommandation 80)

**31.** Le commissaire peut également exiger qu'un lobbyiste complète, dans le délai qu'il détermine, une déclaration qui n'a pas été complétée. Le deuxième alinéa de l'article 30 s'applique alors en y faisant les adaptations nécessaires.

**32.** Tout mandat dont la période est expirée n'apparaît plus au registre parmi les mandats en cours.

(Recommandation 41)

**33.** Les déclarations, mises à jour et bilans trimestriels reçus par le commissaire peuvent être mis en mémoire par tout procédé permettant de les restituer lisiblement dans un délai raisonnable.

Toute copie d'un extrait du registre, certifiée conforme par le commissaire, est admissible en preuve et a la même force probante que l'original sans qu'il soit nécessaire de prouver la certification ou la qualité officielle du certificateur.

### SECTION III

#### ORDONNANCES DE CONFIDENTIALITÉ

**34.** Le commissaire au lobbyisme peut, sur demande, ordonner que tout ou partie des renseignements qui devraient apparaître au registre des lobbyistes ou qui y apparaissent soient confidentiels lorsque :

1° ces renseignements concernent un projet d'investissement d'une personne, d'une entreprise ou d'une organisation et que leur divulgation risquerait vraisemblablement de porter atteinte sérieuse aux intérêts économiques ou financiers de cette personne, de cette entreprise ou de cette organisation;

2° leur divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité d'un lobbyiste, d'un titulaire d'une charge publique ou de toute autre personne; (Recommandation 24)

3° le commissaire est d'avis que cette mesure est nécessaire compte tenu de circonstances particulières et exceptionnelles. (Recommandation 75)

L'ordonnance de confidentialité ne peut excéder la période couverte par un mandat.

**35.** Une ordonnance de confidentialité peut, sur demande, être prolongée par le commissaire, pour la durée qu'il détermine, si les motifs ayant mené à sa délivrance existent toujours.

**36.** Le commissaire peut révoquer en tout ou en partie une ordonnance de confidentialité lorsqu'il est d'avis que les motifs ayant mené à sa délivrance n'existent plus ou lorsque les renseignements faisant l'objet de cette ordonnance sont devenus publics, d'une quelconque façon. (Recommandation 76)

Le commissaire doit, avant de prendre sa décision, informer le lobbyiste de son intention ainsi que des motifs sur lesquels celle-ci est fondée. Il doit aussi permettre au lobbyiste, dans le délai qu'il détermine, de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier. (Recommandation 77)

S'il le juge à propos, le commissaire peut aussi permettre à la personne, à l'entreprise ou à l'organisation pour le compte duquel le lobbyiste exerce les activités de lobbyisme visées par l'ordonnance de présenter, dans le délai qu'il détermine, des observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter le dossier. (Recommandation 78)

### SECTION IV

#### RÔLE DES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES ET OBLIGATIONS DES LOBBYISTES

**37.** Le titulaire d'une charge publique joue un rôle déterminant dans l'atteinte des objectifs de transparence des activités de lobbyisme et de sain exercice de ces activités prônés par la présente loi. À cet égard, il doit s'assurer que les lobbyistes qui cherchent à l'influencer respectent leurs obligations.

Le lobbyiste doit répondre avec exactitude et sans restriction à toute demande d'un titulaire d'une charge publique, notamment lorsque celui-ci vérifie s'il est inscrit au registre des lobbyistes. Il doit préciser l'identité de la personne, de l'entreprise ou de l'organisation dont il représente les intérêts ainsi que l'objet de sa démarche.

(Recommandation 54)

### CHAPITRE IV

#### ACTES INTERDITS

### SECTION I

#### INTERDICTIONS GÉNÉRALES

**38.** Nul ne peut exercer une activité de lobbyisme si le mandat dans le cadre duquel cette activité est exercée n'est pas déclaré au registre des lobbyistes ou si la période couverte par le mandat est expirée.

(Recommandation 40)

**39.** Nul ne peut inciter un lobbyiste ou une autre personne à contrevenir à la présente loi ou au code de déontologie des lobbyistes.

**40.** Nul ne peut exercer une activité de lobbyisme auprès d'un titulaire d'une charge publique relativement à l'octroi d'un contrat visé par une procédure d'appel d'offres public entre le moment où l'appel d'offres est publié et celui où le contrat est accordé.

(Recommandation 8)

**41.** Nul ne peut exercer une activité de lobbyisme moyennant une contrepartie provenant d'une subvention, d'un prêt ou d'une autre forme d'aide financière d'une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale.

(Recommandation 43)

**42.** Lorsqu'une personne, une entreprise ou une organisation a obtenu le mandat d'attribuer, à la suite d'une activité de lobbyisme exercée pour son compte, un contrat ou une forme d'aide financière visés aux paragraphes 5° et 6° de l'article 11, elle ne peut :

1° se l'attribuer;

2° l'attribuer à son entreprise ou à son organisation, à une entité affiliée à celle-ci ou à l'un de ses dirigeants, administrateurs, employés ou actionnaires;

3° l'attribuer à un tiers qui lui est lié ou qui est lié à son entreprise ou à son organisation ou à une entité qui est affiliée à celle-ci;

4° l'attribuer à l'un de ses clients ou à l'un des clients d'une personne, d'une entreprise ou d'une organisation visées aux paragraphes 2° et 3°.

(Recommandation 44)

**43.** Nul ne peut exercer une activité de lobbyisme relativement à la nomination d'un juge de la Cour du Québec ou d'un juge de paix magistrat ou d'un membre du Tribunal administratif du Québec ou d'un décideur d'un organisme de l'ordre administratif chargé de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative ou à une autorité décentralisée au sens de la Loi sur la justice administrative (L.R.Q., chapitre J-3).

Nul ne peut non plus exercer une activité de lobbyisme relativement à la nomination d'une personne désignée par l'Assemblée nationale pour exercer une fonction qui en relève.

(Recommandation 12)

## SECTION II

INTERDICTIONS APPLICABLES AUX TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES ET AUX ANCIENS TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES

**44.** Sous réserve d'une règle plus contraignante prévue dans une autre loi et sous réserve du paragraphe 7° de l'article 14, aucun titulaire d'une charge publique ne peut agir à titre de lobbyiste auprès d'un titulaire d'une charge publique exerçant ses fonctions au sein de la même institution parlementaire, gouvernementale ou municipale que celle dans laquelle il exerce sa charge ou au sein d'une telle institution avec laquelle il a eu, au cours de la dernière année, des rapports officiels, directs et importants.

Le commissaire au lobbyisme peut, sur demande et aux conditions qu'il détermine, exempter partiellement ou totalement de cette interdiction une personne qui y est assujettie s'il estime que le fait d'accorder cette exemption n'est pas incompatible avec le sain exercice des activités de lobbyisme.

Le deuxième alinéa ne s'applique pas à un membre de l'Assemblée nationale.

(Recommandations 60 et 61)

**45.** Nul ne peut, dans l'exercice de ses activités de lobbyisme, tirer un avantage indu d'une charge publique dont il est titulaire ou dont il a antérieurement été titulaire, ni agir relativement à une procédure, une négociation ou une autre opération particulière à laquelle il a participé ou participe dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de cette charge.

Constitue un avantage indu tout bénéfice ou privilège qu'une personne n'aurait pas obtenu si elle n'était pas ou si elle n'avait pas été titulaire d'une charge publique. Il peut revêtir un caractère économique ou être de nature non matérielle.

L'avantage indu inclut l'utilisation à son avantage des liens hiérarchiques actuels ou antérieurs ainsi que la connaissance des problématiques ou des situations particulières qui n'ont pas été rendues publiques, ainsi que ce qui est promis ou donné, de même que le fait de se soustraire à des contraintes ou des charges.

(Recommandation 57)

**46.** Nul ne peut, dans l'exercice d'activités de lobbyisme, divulguer des renseignements confidentiels ou non accessibles au public dont il a pris connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice d'une charge publique dont il est titulaire ou dont il a antérieurement été titulaire.

Nul ne peut donner à quiconque exerce des activités de lobbyisme des conseils fondés sur de tels renseignements.

(Recommandation 56)

**47.** Nul ne peut exercer des activités de lobbyisme à titre de lobbyiste-conseil si, pendant au moins un an au cours des deux années qui ont précédé la date où il a cessé d'être titulaire d'une charge publique, il a été :

1° membre du Conseil exécutif ou membre de l'Assemblée nationale autorisé à siéger au Conseil des ministres;

2° membre du personnel de cabinet, autre qu'un employé de soutien, d'une personne titulaire d'une charge visée au paragraphe 1°, titulaire d'un emploi visé à l'article 55 ou 57 de la Loi sur la fonction publique (L.R.Q., chapitre F-3.1.1).

**48.** Nul ne peut exercer des activités de lobbyisme auprès d'un titulaire d'une charge publique exerçant ses fonctions au sein de la même institution parlementaire, gouvernementale ou municipale que celle dans laquelle il a lui-même été titulaire d'une charge publique au cours de l'année qui a précédé la date où il a cessé de l'être ou au sein d'une telle institution avec laquelle il a eu, au cours de cette année, des rapports officiels, directs et importants, s'il a été :

1° membre du Conseil exécutif, membre de l'Assemblée nationale autorisé à siéger au Conseil des ministres, maire, président d'arrondissement, préfet, président du conseil d'une communauté métropolitaine ou membre du comité exécutif ou directeur général d'une municipalité ou d'une communauté métropolitaine;

**54.** Lorsque le commissaire cesse de remplir ses fonctions ou est incapable d'agir, le président de l'Assemblée nationale désigne, après consultation auprès des chefs des partis autorisés représentés à l'Assemblée nationale et, le cas échéant, des députés indépendants, désigner, parmi les membres du personnel d'un organisme dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale aux deux tiers de ses membres ou parmi les membres du personnel d'une personne désignée par l'Assemblée nationale aux deux tiers de ses membres pour exercer une fonction qui en relève, une personne pour remplir de façon intérimaire les fonctions du commissaire.

Il détermine le traitement additionnel et les allocations de cette personne selon les règles en usage pour la nomination de façon intérimaire de dirigeants d'organismes publics. (Recommandation 96)

La personne ainsi désignée demeure en fonction jusqu'à ce que l'incapacité d'agir du commissaire prenne fin ou jusqu'à la nomination par l'Assemblée nationale d'un nouveau commissaire. (Recommandation 97)

## SECTION II

### FONCTIONS ET POUVOIRS GÉNÉRAUX

**55.** Le commissaire au lobbyisme a pour fonction de veiller à l'application de la présente loi. À cette fin :

- 1° il fait la promotion de la transparence et du sain exercice des activités de lobbyistes;
- 2° il est responsable de la tenue du registre des lobbyistes;
- 3° il élabore et adopte un code de déontologie pour les lobbyistes;
- 4° il donne des avis sur l'exécution, l'interprétation et l'application de la présente loi, de l'un de ses règlements ou du code de déontologie des lobbyistes;
- 5° il surveille et contrôle les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques.

**56.** En ce qui a trait à l'information du public et à la sensibilisation, le commissaire doit notamment :

- 1° donner à quiconque en fait la demande des renseignements relatifs à l'application de la présente loi;
- 2° rendre accessibles au public les renseignements, rapports ou documents relatifs à l'application de la présente loi;
- 3° tenir des séances d'information et des colloques à l'intention des titulaires de charges publiques, des lobbyistes et des citoyens sur l'application de la présente loi;

2° membre du personnel de cabinet, autre qu'un employé de soutien, d'une personne titulaire d'une charge visée au paragraphe 1°, titulaire d'un emploi visé à l'article 55 ou 57 de la Loi sur la fonction publique, membre du personnel d'encadrement d'une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale ou membre de l'Assemblée nationale ou d'un conseil municipal et n'est pas visé au paragraphe 1°.

(Recommandations 55 et 59)

**49.** Les interdictions prévues aux articles 47 et 48 valent respectivement pour une période de deux ans ou d'un an à compter de la date à laquelle la personne a cessé d'être titulaire d'une charge qui y est visée, selon que la charge dont elle était titulaire est visée par le paragraphe 1° ou par le paragraphe 2° de l'un ou l'autre de ces articles.

**50.** Dans la présente section, l'expression « rapports officiels, directs et importants » vise tout contact ou tout échange fait dans le cadre d'une charge publique, sans intermédiaire et qui n'est ni superficiel ni négligeable.

(Recommandation 58)

## CHAPITRE V

### COMMISSAIRE AU LOBBYISME

## SECTION I

### NOMINATION

**51.** Sur proposition du premier ministre et avec l'approbation des deux tiers de ses membres, l'Assemblée nationale nomme un commissaire au lobbyisme.

L'Assemblée détermine de la même manière la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail du commissaire.

Le commissaire exerce ses fonctions à temps plein et de façon exclusive.

**52.** Le commissaire doit, avant de commencer l'exercice de ses fonctions, prêter serment devant le président de l'Assemblée nationale.

(Recommandation 95)

**53.** Le mandat du commissaire est d'une durée fixe de cinq ans. À l'expiration de son mandat, le commissaire demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit nommé de nouveau ou remplacé.

(Recommandation 94)

Le commissaire peut en tout temps démissionner en donnant un avis écrit au président de l'Assemblée nationale. Il ne peut être destitué que par une résolution de l'Assemblée approuvée par les deux tiers de ses membres.

4 ° élaborer des documents et mettre en œuvre des programmes et des outils de formation, de sensibilisation et d'éducation à l'intention des titulaires de charges publiques, des lobbyistes et des citoyens;

5 ° faire toute publicité qu'il juge nécessaire.

(Recommandation 98)

**57.** Le commissaire peut publier des lignes directrices pour guider les lobbyistes et les titulaires de charges publiques dans l'application de la présente loi, de ses avis ou du code de déontologie des lobbyistes.

### SECTION III

#### ORGANISATION

**58.** Le commissaire au lobbyisme établit, sous réserve des crédits accordés par le Bureau de l'Assemblée nationale, les effectifs dont il a besoin pour l'exercice de ses fonctions et détermine leur répartition ainsi que le niveau de leur emploi.

Les membres du personnel du commissaire sont nommés conformément à la Loi sur la fonction publique (L.R.Q., chapitre F-3.1.1).

**59.** Le commissaire peut nommer un adjoint pour l'assister dans l'exercice de ses fonctions. Il détermine le niveau de son emploi.

L'adjoint le remplace en cas d'absence ou d'empêchement d'agir.

Le commissaire peut lui déléguer l'exercice de fonctions et de responsabilités que lui attribue la présente loi. L'acte de délégation est publié à la *Gazette officielle du Québec*.

(Recommandation 103)

**60.** Le commissaire adopte et publie un code d'éthique et de déontologie qui lui est applicable ainsi qu'à son adjoint. Il le transmet au président de l'Assemblée nationale.

Le commissaire peut modifier ce code, auquel cas il transmet les modifications au président de l'Assemblée nationale.

(Recommandation 101)

**61.** Le commissaire peut, par règlement, déterminer les conditions des contrats qu'il peut conclure.

Ce règlement entre en vigueur à la date de son approbation par le Bureau de l'Assemblée nationale. Il est publié à la *Gazette officielle du Québec*.

(Recommandation 102)

### SECTION IV

#### CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES (Recommandation 104)

**62.** Le commissaire au lobbyisme élabore un code de déontologie édictant des normes devant régir et guider les lobbyistes dans l'exercice de leurs activités de lobbyisme.

À cette fin, le commissaire peut consulter toute personne, entreprise ou organisation qu'il considère intéressée par son objet ou qui manifeste son intérêt à cet égard.

**63.** Le commissaire transmet au président de l'Assemblée nationale le projet de code de déontologie qu'il a élaboré. Le président dépose ce projet dans les 15 jours suivants devant l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux, pour étude par la commission compétente de l'Assemblée.

Après réception du rapport de cette commission, le commissaire adopte le code de déontologie et il peut, en l'adoptant, y apporter des modifications.

**64.** Le commissaire publie le code de déontologie à la *Gazette officielle du Québec*.

Le code de déontologie entre en vigueur le quinzième jour suivant celui de sa publication.

**65.** Le commissaire peut, conformément aux dispositions de la présente section, apporter des modifications au code de déontologie.

### SECTION V

#### AVIS DU COMMISSAIRE

**66.** Le commissaire au lobbyisme peut donner tout avis relativement à l'exécution, l'interprétation ou l'application de la présente loi, de l'un de ses règlements ou du Code de déontologie des lobbyistes.

Ces avis ont un effet contraignant. (Recommandation 99)

**67.** Le commissaire publie à la *Gazette officielle du Québec* tout projet d'avis qu'il entend donner. Tout intéressé peut transmettre des commentaires au commissaire au sujet de ce projet avant l'expiration d'un délai de 45 jours suivant la publication à la *Gazette officielle du Québec*.

Le projet d'avis du commissaire peut être modifié après sa publication sans qu'il soit nécessaire de le publier de nouveau.

(Recommandation 100)

**68.** Tout avis du commissaire entre en vigueur le quinzième jour qui suit la date de sa publication à la *Gazette officielle du Québec*.

(Recommandation 100)

**69.** Toute personne est tenue de prendre connaissance des avis du commissaire publiés à la *Gazette officielle du Québec* et il n'est pas nécessaire de les plaider spécialement.

## SECTION VI

### INSPECTION, VÉRIFICATION ET ENQUÊTE

**70.** Le commissaire au lobbyisme peut agir ou autoriser toute personne à agir comme inspecteur pour vérifier l'application des dispositions de la présente loi, de ses avis ou du Code de déontologie des lobbyistes.

La personne qui agit comme inspecteur peut :

1° exiger d'un lobbyiste, d'un titulaire d'une charge publique ou de toute autre personne, par demande écrite et dans le délai raisonnable qu'elle fixe, la production de tout renseignement ou de tout document relatif à l'application de la présente loi, de ses avis, ou du code de déontologie; (**Recommandation 82**)

2° se présenter, à toute heure raisonnable, dans l'établissement d'un lobbyiste ou d'un titulaire d'une charge publique, ou dans celui où ils exercent leurs activités ou fonctions et, à cette occasion :

a) exiger des personnes présentes tout renseignement relatif aux activités ou fonctions exercées par le lobbyiste ou par le titulaire d'une charge publique, ainsi que la production de tout livre, registre, compte, dossier ou autre document s'y rapportant;

b) examiner et tirer copie des documents comportant des renseignements relatifs aux activités ou fonctions exercées par le lobbyiste ou par le titulaire d'une charge publique.

Toute personne qui a la garde, la possession ou le contrôle des documents visés au présent article doit, sur demande, en donner communication à la personne qui procède à l'inspection et lui en faciliter l'examen.

**71.** Une personne peut demander au commissaire de faire des vérifications relativement à tout manquement potentiel à la présente loi, à l'un de ses avis ou au code de déontologie. (**Recommandation 83**)

Sous peine de rejet, cette demande doit être faite par écrit, indiquer précisément le manquement potentiel et être accompagnée, s'il y a lieu, de tout document justificatif. (**Recommandation 84**)

Le commissaire peut rejeter toute demande, s'il est d'avis qu'elle est frivole, vexatoire ou manifestement mal fondée ou si les délais de prescription prévus à la présente loi sont échus. Il en informe par écrit le demandeur.

**72.** Le commissaire peut également, de sa propre initiative, faire des vérifications sur tout manquement potentiel à la présente loi, à l'un de ses avis ou au code de déontologie.

**73.** Pour les fins de toute vérification, le commissaire peut agir ou autoriser toute personne à agir comme vérificateur; l'article 70 s'applique alors en y faisant les adaptations nécessaires. (**Recommandation 85**)

**74.** Le commissaire peut faire enquête s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu manquement à une disposition de la présente loi, de l'un de ses avis ou du code de déontologie.

Il peut autoriser toute personne à faire cette enquête.

**75.** Le commissaire et toute personne qu'il autorise à enquêter sont, pour les fins de l'enquête, investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (L.R.Q., chapitre C-37), sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement.

**76.** Les personnes autorisées par le commissaire à agir comme inspecteur, vérificateur ou enquêteur doivent, sur demande, s'identifier et exhiber leur autorisation.

**77.** Le commissaire ne peut commenter publiquement une inspection, une vérification ou une enquête, mais il peut confirmer qu'une demande visée par l'article 71 a été reçue ou encore qu'une vérification ou une enquête a commencé ou a pris fin.

**78.** Le commissaire peut mettre fin au processus de vérification ou d'enquête lorsqu'il est d'avis que les éléments recueillis n'en justifient pas la poursuite.

**79.** Lorsque, à la suite d'une inspection, d'une vérification ou d'une enquête, le commissaire constate qu'une inscription au registre devrait ou aurait dû être faite, ou encore qu'un renseignement qui s'y trouve devrait être corrigé ou mis à jour, il peut exiger que cette inscription, correction ou mise à jour soit effectuée dans le délai qu'il détermine. Le deuxième alinéa de l'article 30 s'applique alors en y faisant les adaptations nécessaires.

**80.** À la suite d'une inspection, d'une vérification ou d'une enquête, le commissaire peut formuler des recommandations relativement à l'application de la présente loi, de ses avis ou du code de déontologie :

1° au titulaire d'une charge publique ou à l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où ce titulaire exerce ses fonctions;

2° au lobbyiste et à l'entreprise ou l'organisation pour le compte duquel il exerce ou a exercé une activité de lobbyisme.

Le commissaire peut rendre publiques et accessibles ses recommandations sur son site Internet.

(**Recommandations 86 et 93**)

**81.** Le commissaire peut transmettre au président de l'Assemblée nationale un rapport faisant état :

1° de manquements à la présente loi, à l'un de ses avis ou au code de déontologie;

2° des recommandations qu'il a formulées, le cas échéant;

3° de tout autre commentaire qu'il estime approprié.

Le président dépose ce rapport dans les 15 jours suivants devant l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

(**Recommandation 93**)

**82.** Le commissaire doit, avant d'acheminer le rapport prévu à l'article 81 faisant état de manquements, donner à la personne visée par celui-ci la possibilité de présenter ses observations et, le cas échéant, le rapport doit en faire état.

#### SECTION VII IMMUNITÉS

**83.** Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du commissaire au lobbyisme en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

**84.** Le commissaire et les personnes qu'il a autorisées à agir comme inspecteur, vérificateur ou enquêteur ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

**85.** Le commissaire et les membres de son personnel ne peuvent être poursuivis en justice pour une omission ou un acte posé de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

**86.** Sauf sur une question de compétence, aucun des recours en vertu de l'article 33 du Code de procédure civile (L.R.Q., chapitre C-25) ou recours extraordinaires au sens de ce code ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée contre le commissaire ou les personnes qu'il a autorisées à agir comme inspecteur, vérificateur ou enquêteur.

Tout juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement toute décision rendue, ordonnance ou injonction prononcée à l'encontre du premier alinéa.

**87.** Lorsque le commissaire fait l'objet d'un recours judiciaire qui l'empêche d'exercer efficacement ses fonctions, celui-ci doit être instruit et jugé d'urgence.

#### SECTION VIII PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

**88.** Le commissaire au lobbyisme prépare ses prévisions budgétaires annuelles et les soumet au Bureau de l'Assemblée nationale qui les approuve avec ou sans modification.

Le commissaire peut soumettre au Bureau des prévisions budgétaires supplémentaires s'il prévoit, au cours de l'exercice, devoir excéder les crédits qui lui ont été accordés.

[[Les sommes requises pour l'application de la présente loi et pour l'exercice de toute autre fonction confiée par une loi au commissaire sont prises sur le fonds consolidé du revenu.]]

#### SECTION IX RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉ

**89.** Le commissaire au lobbyisme doit, au plus tard le 30 septembre de chaque année, transmettre au président de l'Assemblée nationale un rapport de ses activités pour l'année financière précédente.

Le président dépose ce rapport dans les 15 jours suivants devant l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux, pour étude par la commission compétente de l'Assemblée.

**90.** Le rapport du commissaire doit notamment faire état des activités de formation et d'information tenues, des ordonnances de confidentialité rendues, des avis donnés, des inspections, vérifications et enquêtes effectuées, des sanctions imposées et des demandes d'accès à l'information traitées.

Le rapport du commissaire doit en outre faire état de la gestion du registre des lobbyistes.

#### CHAPITRE VI SANCTIONS

##### SECTION I

##### SANCTIONS ADMINISTRATIVES

**91.** Le commissaire au lobbyisme peut imposer des sanctions administratives pécuniaires à toute personne qui ne se conforme pas à un délai déterminé dans l'une des dispositions des articles 22, 24, 26, 30, 31, 70, 73 et 79.

(Recommandation 92)

**92.** Lorsqu'un tel manquement est constaté, un avis de réclamation est notifié à la personne en défaut à l'adresse de l'entreprise ou de l'organisation où il exerce ses activités ou, à défaut, à l'adresse de sa résidence.

Cet avis indique le manquement qui lui est reproché ainsi que le montant qui lui est réclamé à titre de sanction administrative pécuniaire.

La personne a un délai de 30 jours pour s'acquitter du montant qui lui est réclamé.

À l'intérieur de ce délai, la personne peut présenter par écrit les motifs pour lesquels la sanction ne devrait pas lui être imposée. S'il est d'avis que les motifs de la personne sont sérieux et que la démarche n'avait pas pour but de ne pas respecter le délai imparti, le commissaire peut annuler l'avis de réclamation.

(Recommandation 92)

**93.** Chaque jour durant lequel se poursuit un manquement constitue un manquement distinct.

Pour chaque jour de manquement, la sanction administrative pécuniaire est de 50 \$.

**94.** Sauf disposition contraire, le montant dû porte intérêt, au taux prévu par le premier alinéa de l'article 28 de la Loi sur l'administration fiscale (L.R.Q., chapitre A-6.002), à compter du 31<sup>e</sup> jour suivant la notification de l'avis.

**95.** Les sanctions administratives prévues par la présente section se prescrivent par trois ans à compter de la date du manquement. (Recommandation 87)

L'avis de réclamation interrompt la prescription prévue au Code civil quant au recouvrement d'un montant dû.

**96.** L'entreprise ou l'organisation au sein de laquelle le lobbyiste exerçait ses activités au moment du manquement est solidairement tenue, avec ce lobbyiste, au paiement du montant réclamé en vertu de la présente section, à moins qu'elle n'établisse auprès du commissaire avoir fait preuve de prudence et de diligence pour prévenir le manquement qui a donné lieu à la réclamation.

**97.** Le débiteur et le commissaire peuvent conclure une entente de paiement du montant dû. Une telle entente ou le paiement de ce montant ne constitue pas, pour les fins d'une poursuite pénale ou de toute autre sanction prévue par la présente loi, une reconnaissance des faits y donnant lieu.

**98.** À défaut d'acquiescement de la totalité du montant dû ou du respect de l'entente conclue à cette fin, le commissaire peut délivrer un certificat de recouvrement.

Ce certificat énonce le nom et l'adresse du débiteur et le montant de la dette.

Après délivrance du certificat de recouvrement, tout remboursement dû au débiteur par le ministre du Revenu peut, conformément à l'article 31 de la Loi sur l'administration fiscale (L.R.Q., chapitre A-6.002), faire l'objet d'une retenue aux fins du paiement du montant visé par ce certificat.

**99.** Sur dépôt du certificat de recouvrement au greffe du tribunal compétent, accompagné d'une copie de l'avis de réclamation qui établit la dette, l'avis de réclamation devient exécutoire comme s'il s'agissait d'un jugement définitif et sans appel de ce tribunal et en a tous les effets.

**100.** Le débiteur est tenu au paiement de frais de recouvrement, dans les cas et aux conditions déterminées par le commissaire, selon le montant qui y est prévu.

**101.** Le commissaire peut, par entente, déléguer à un ministère ou un organisme tout ou partie des pouvoirs se rapportant au recouvrement d'un montant dû en vertu de la présente section.

**102.** Les montants perçus en vertu de la présente section, à l'exclusion des frais de recouvrement encourus, sont versés au fonds consolidé du revenu.

## SECTION II

### SANCTIONS PÉNALES

**103.** Toute personne qui exerce une activité de lobbyisme alors que le mandat dans le cadre duquel cette activité est exercée n'est pas déclaré au registre des lobbyistes ou que la période

couverte par le mandat est expiré, commet une infraction et est passible d'une amende de 2 000 \$ à 25 000 \$.

(Recommandation 89)

**104.** Toute personne qui présente au registre des lobbyistes une déclaration, une mise à jour ou un bilan trimestriel contenant un renseignement incomplet, inexact, faux ou trompeur commet une infraction et est passible d'une amende de 2 000 \$ à 25 000 \$. (Recommandation 89)

L'amende minimale passe à 5 000 \$ si le lobbyiste ou le déclarant fournit sciemment le renseignement faux ou trompeur.

**105.** Toute personne qui refuse, omet ou néglige d'effectuer une mise à jour ou un bilan trimestriel commet une infraction et est passible d'une amende de 2 000 \$ à 25 000 \$.

(Recommandation 89)

**106.** Toute personne qui incite un lobbyiste ou une autre personne à contrevenir à la présente loi ou au Code de déontologie des lobbyistes commet une infraction et est passible d'une amende de 5 000 \$ à 25 000 \$. (Recommandation 45)

L'amende minimale est portée au double si la personne qui incite est en position d'autorité sur le lobbyiste ou la personne. (Recommandation 46)

**107.** Toute personne qui contrevient à une disposition des articles 40 à 49 relativement à un acte interdit commet une infraction et est passible d'une amende de 2 000 \$ à 25 000 \$.

(Recommandation 89)

**108.** Toute personne qui déclare faussement à un titulaire d'une charge publique être inscrite au registre des lobbyistes à l'égard de l'activité de lobbyisme exercée commet une infraction et est passible d'une amende de 2 000 \$ à 25 000 \$.

**109.** Toute personne qui, dans le cadre d'un appel d'offres, lors de l'attribution d'un contrat ou autrement, déclare faussement à un titulaire d'une charge publique ou à une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale que la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, le code de déontologie ou les avis du commissaire ont été respectés, commet une infraction et est passible d'une amende de 2 000 \$ à 25 000 \$.

Lorsque l'infraction visée au premier alinéa a été commise par un dirigeant ou un membre du conseil d'administration d'une entreprise ou d'une organisation, cette entreprise ou cette organisation perd le droit d'obtenir, pour une période de cinq ans à partir du jugement, un contrat de l'institution publique à qui la fausse déclaration a été faite.

**110.** Tout lobbyiste qui contrevient à une disposition du code de déontologie ou d'un règlement adopté en vertu de la présente loi commet une infraction et est passible d'une amende de 2 000 \$ à 25 000 \$.

(Recommandation 89)

**111.** Toute personne qui entrave l'action du commissaire au lobbyisme ou d'une personne autorisée à procéder à une inspection, à une vérification ou à une enquête, commet une infraction et est passible d'une amende de 2 000 \$ à 25 000 \$.

(Recommandation 89)

**112.** Tout lobbyiste qui exerce des activités de lobbyisme alors qu'une mesure disciplinaire le lui interdit commet une infraction et est passible d'une amende de 5 000 \$ à 25 000 \$.

**113.** Les amendes prévues par la présente section sont portées au double en cas de récidive.

**114.** Le commissaire au lobbyisme peut intenter une poursuite pénale pour une infraction prévue à la présente section. L'article 18 de la Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales (L.R.Q., chapitre D-9.1.1) ne s'applique pas au commissaire au lobbyisme.

(Recommandation 88)

La poursuite se prescrit par trois ans à compter de la date de la perpétration de l'infraction.

(Recommandation 87)

**115.** Un constat d'infraction émis par le commissaire peut être signifié à l'adresse de l'entreprise ou de l'organisation où le lobbyiste exerce principalement son activité.

**116.** Lorsqu'une infraction a été commise sciemment, le juge peut, sur demande du commissaire jointe au constat d'infraction, imposer au lobbyiste une amende additionnelle d'un montant équivalent à la valeur de toute contrepartie reçue ou à recevoir en raison des activités de lobbyisme ayant donné lieu à l'infraction.

(Recommandation 90)

**117.** L'entreprise ou l'organisation au sein de laquelle le lobbyiste exerçait ses activités au moment de l'infraction est solidairement tenue, avec ce lobbyiste, au paiement du montant de l'amende, à moins qu'elle n'établisse avoir fait preuve de prudence et de diligence pour prévenir le manquement qui a donné lieu à la réclamation.

### SECTION III

#### MESURES DISCIPLINAIRES

**118.** Lorsqu'il constate qu'un lobbyiste manque de façon grave ou répétée aux obligations qui lui sont imposées par la présente loi ou par le code de déontologie, le commissaire au lobbyisme peut interdire partiellement ou totalement à ce lobbyiste d'exercer des activités de lobbyisme pour une période ne pouvant excéder un an à compter de la date à laquelle la décision devient exécutoire.

(Recommandation 91)

La décision du commissaire est exécutoire suivant les conditions et modalités qui y sont indiquées, dès que le lobbyiste en a reçu copie à l'adresse de l'entreprise ou de l'organisation où il exerce ses activités ou, à défaut, à l'adresse de sa résidence personnelle.

**119.** Le commissaire doit, avant de prendre sa décision, aviser le lobbyiste de son intention ainsi que des motifs sur lesquels celle-ci est fondée et l'informer de la teneur des manquements reprochés. Il doit aussi permettre au lobbyiste, dans le délai raisonnable qu'il détermine, de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier.

**120.** Le commissaire indique, le cas échéant, au registre des lobbyistes la mesure disciplinaire imposée au lobbyiste.

Il radie, le cas échéant, en tout ou en partie la déclaration de ce lobbyiste sur le registre des lobbyistes.

Pour la durée prévue à la décision, le commissaire refuse toute déclaration d'un mandat relativement à ce lobbyiste à l'égard de la mesure prise.

**121.** Le commissaire avise, de la façon qu'il estime appropriée, les titulaires de charges publiques qui peuvent être concernés par sa décision de la sanction qu'il a imposée au lobbyiste.

**122.** Le lobbyiste visé par la décision du commissaire peut, sur requête signifiée à ce dernier, interjeter appel de cette décision devant un juge de la Cour du Québec.

L'appel ne suspend pas l'exécution de la décision du commissaire à moins que le juge n'en décide autrement. L'appel est entendu et jugé d'urgence.

La décision du juge est sans appel.

**123.** Les mesures prévues par la présente section se prescrivent par trois ans à compter du manquement reproché. (Recommandation 87)

L'avis d'intention donné par le commissaire en vertu de l'article 119 suspend le délai de prescription.

### CHAPITRE VII

#### DISPOSITION RÉGLEMENTAIRE

**124.** Le commissaire au lobbyisme peut, par règlement :

1° déterminer les modalités et les supports et modes de transmission d'une déclaration, d'une mise à jour et d'un bilan trimestriel requis d'un lobbyiste, de même que les formulaires sur lesquels ceux-ci doivent être présentés au registre des lobbyistes;

2° prescrire tout renseignement additionnel que doit fournir un lobbyiste au soutien de sa déclaration, de sa mise à jour ou de son bilan trimestriel;

3° prendre toute mesure nécessaire à la mise en application de la présente loi;

4° déterminer les conditions des contrats qu'il peut conclure, conformément aux dispositions de l'article 61.



## CHAPITRE VIII

### DISPOSITIONS DIVERSES

**125.** Les articles 79 et 81 de la présente loi s'appliquent malgré l'article 168 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels (L.R.Q., chapitre A-2.1).

**126.** La Loi sur les règlements (L.R.Q., chapitre R-18.1) ne s'applique pas aux avis donnés et publiés par le commissaire au lobbyisme en vertu de la présente loi.

**127.** Le commissaire au lobbyisme doit, dans les cinq ans qui suivent le *(insérer ici la date qui suit de 18 mois celle de la sanction de la présente loi)* faire à l'Assemblée nationale un rapport sur la mise en œuvre de la présente loi et du code de déontologie adopté en application de celle-ci, de même que sur l'opportunité, le cas échéant, de modifier la loi.

Le commissaire transmet le rapport au président de l'Assemblée. Le président dépose ce rapport devant l'Assemblée nationale dans les 15 jours suivants ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux, pour étude par la commission compétente de l'Assemblée.

## CHAPITRE IX

### DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

**128.** La présente loi remplace la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., chapitre T-11.01.1) ci-après appelée l'ancienne loi.

**129.** À moins que le contexte ne s'y oppose, dans tout texte ou document, quel qu'en soit la nature ou le support, un renvoi à l'ancienne loi ou à l'une de ses dispositions est respectivement un renvoi à la présente loi ou à la disposition correspondante de la présente loi.

**130.** Le commissaire au lobbyisme est substitué à l'Officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers à l'égard des fonctions exercées par celui-ci, en vertu de l'ancienne loi, en ce qui concerne la tenue du registre des lobbyistes. Il en acquiert les droits et en assume les obligations.

Les dossiers et autres documents de l'Officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers et du ministère de la Justice à l'égard des activités reliées au registre des lobbyistes deviennent ceux du commissaire au lobbyisme.

Les sommes affectées par l'Officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers ou le ministère de la Justice à l'égard des activités reliées à la tenue et à l'entretien du registre des lobbyistes sont transférées au commissaire au lobbyisme.

**131.** Les données contenues au registre des lobbyistes prévu dans l'ancienne loi sont conservées durant une période de 10 ans, à compter du *(insérer ici la date qui suit de 18 mois celle de la sanction de la présente loi)*.

**132.** Toute procédure en matière civile ou pénale introduite en vertu de l'ancienne loi et à laquelle le procureur général ou le directeur des poursuites criminelles et pénales est partie est continuée par ces personnes.

**133.** Le commissaire au lobbyisme peut tenter une poursuite pénale pour toute infraction aux dispositions de l'ancienne loi qui n'a pas déjà fait l'objet d'une telle poursuite.

Le délai de prescription de trois ans prévu à l'article 114 de la présente loi s'applique à ces infractions dans la mesure où la prescription n'était pas déjà acquise.

**134.** Toute inspection, vérification ou enquête initiée suivant les dispositions de l'ancienne loi sont poursuivies, sans autres formalités, par le commissaire au lobbyisme ou la personne que celui-ci a autorisé à agir et les autorisations accordées demeurent valides comme si elles avaient été données en vertu de la présente loi.

**135.** Les pouvoirs d'inspection, de vérification et d'enquête prévus par la présente loi peuvent être utilisés aux fins de s'assurer que les dispositions de l'ancienne loi et du code de déontologie des lobbyistes ont été respectées.

**136.** Toutes mesures disciplinaires imposées par le commissaire au lobbyisme en vertu de l'ancienne loi demeurent exécutoires, suivant les conditions et modalités qui y sont indiquées, comme si elles avaient été imposées en vertu de la présente loi.

**137.** Tout montant exigible en vertu de l'ancienne loi le demeure tant qu'il n'a pas été acquitté.

**138.** Les activités de lobbyisme exercées à compter du *(insérer ici la date qui suit de 18 mois celle de la sanction de la présente loi)* doivent être déclarées au registre des lobbyistes conformément aux règles de la présente loi et aux modalités déterminées par règlement.

Toutefois, malgré l'article 22 de la présente loi, les activités de lobbyisme exercées dans les 90 jours suivant le *(insérer ici la date qui suit de 18 mois celle de la sanction de la présente loi)* doivent être déclarées au registre dans un délai de 10 jours suivant le moment où ces activités sont exercées.

**139.** Les activités de lobbyisme exercées avant le *(insérer ici la date qui suit de 18 mois celle de la sanction de la présente loi)* et qui, à cette date n'ont pas été déclarées au registre des lobbyistes, doivent l'être conformément aux règles de la présente loi et aux modalités déterminées par règlement, dans le délai qui était prévu dans l'ancienne loi.

**140.** Pour tout mandat de lobbyisme déclaré au registre des lobbyistes en vertu de l'ancienne loi, la fin de la période couverte indiquée pour les activités de lobbyisme exercées est fixée au jour précèdent le *(insérer ici la date qui suit de 18 mois celle de la sanction de la présente loi)*, dans la mesure où la période indiquée ne prévoit pas une date antérieure.

**141.** [[Les sommes requises pour l'implantation du registre prévue par la présente loi sont prises sur le fonds consolidé du revenu.]]

**142.** Le Code de déontologie des lobbyistes (2004) 7 G.O. II, 1259 [T-11.011, r.2] adopté par le commissaire au lobbyisme en vertu de l'ancienne loi continue d'avoir effet comme s'il avait été adopté en vertu de la présente loi jusqu'à ce qu'il ait été remplacé ou modifié.

**143.** Le Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (2003) 9 G.O. II, 1244 [T-11.011, r.1] et le Règlement sur le registre des lobbyistes (2002) 46 G.O. II, 7731 [T-11.011, r.3] sont abrogés.

**144.** Les avis donnés et publiés par le commissaire au lobbyisme en vertu de l'article 52 de l'ancienne loi continuent d'avoir effet uniquement à l'égard des activités de lobbyisme exercées avant le *(insérer ici la date de l'entrée en vigueur de la présente loi)*.

**145.** Les avis donnés et publiés par le conservateur du registre des lobbyistes conformément à l'article 22 de l'ancienne loi sont abrogés.

**146.** Le commissaire au lobbyisme en fonction le *(insérer ici la date de la veille de la date qui suit de 18 mois celle de la sanction de la présente loi)* le demeure pour la durée non écoulée de son mandat comme s'il avait été nommé en vertu de la présente loi et la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions sont celles qui ont été déterminées par l'Assemblée nationale lors de sa nomination.

**147.** La présente loi entre en vigueur le *(insérer ici la date qui suit de 18 mois celle de la sanction de la présente loi)*, à l'exception de l'article 124 qui entre en vigueur le *(insérer ici la date de la sanction de la présente loi)*. Toutefois, aucun règlement adopté en vertu de cette dernière disposition ne peut entrer en vigueur avant le *(insérer ici la date qui suit de 18 mois celle de la sanction de la présente loi)*.

## Anexo 8 – Consulta ao registro de lobistas – Québec.

Registre  
des lobbyistes  
Québec

Ministère de la Justice

Consultation du registre

P13-LE01089

Lobbyiste d'entreprise ou lobbyiste d'organisation

Reçue : 2013-09-09 10:30

Section A : Catégorie de lobbyiste

☒ Lobbyiste d'organisation

Section B : Nature de l'inscription

☒ Renouvellement d'inscription

Section C : Confidentialité de certains renseignements à la suite d'une ordonnance de confidentialité rendue par le commissaire au lobbyisme

☒ Non

Section D : Renseignements sur le plus haut dirigeant et l'entreprise ou le groupement

Nom	
Prénom	
Entreprise ou groupement	Association canadienne des dépanneurs en alimentation (ACDA)
Adresse	<div></div> <div>(Québec) H9R 5N3</div>
Courriel	
Adresse du site Internet	www.acda-aqda.ca
Téléphone	<div></div> Poste :

L'entreprise ou le groupement est une personne morale filiale d'une autre personne morale

☒ Non

Année financière de l'entreprise ou du groupement

Date de début (mm-jj) : 01-01

Date de fin (mm-jj) : 12-31

Activités de l'entreprise ou du groupement

La mission de l'ACDA consiste à améliorer l'environnement d'affaires des 25 000 dépanneurs du Canada. À cette fin, l'ACDA met de l'avant une foule d'activités à travers le pays : recherche sur des enjeux clés, consultations auprès de ses membres, publications, rencontres et présentations auprès des décideurs gouvernementaux, relations de presse, forum d'échanges, communications externes variées et programmes de formation.

Financement de l'entreprise ou du groupement provenant d'un gouvernement, d'une municipalité ou d'un de leurs organismes

☒ Non

Filiales de l'entreprise ou du groupement directement intéressées par le résultat des activités de lobbyisme

☒ Non

Section E : Renseignements sur les lobbyistes

**Section E : Renseignements sur les lobbyistes**

Nom, prénom	Charge publique antérieure *	Nature	Période	Durée
██████████ ██████████	Non			

\* Dans l'affirmative, ce lobbyiste a été titulaire d'une charge publique dans les deux ans qui précèdent la date de son engagement au sein de l'entreprise ou du groupement

**Liste des mandats de l'entreprise ou du groupement**

- Mandat 1
- Mandat 2
- Mandat 3
- Mandat 4
- Mandat 5
- Mandat 6

**Section F : Renseignements sur l'objet des activités de lobbyisme de l'entreprise ou du groupement**

**Mandat 1**

**Domaine(s) d'intérêt**

- Affaires autochtones
- Commerce
- Emploi, formation et travail
- Fiscalité, finances, institutions financières et valeurs mobilières
- Relations fédérales / provinciales
- Santé

**Objet**

- L'élaboration, la présentation, la modification ou le rejet d'une proposition législative ou réglementaire, d'une résolution, d'une orientation, d'un programme ou d'un plan d'action

**Précisions**

En vue de juguler le fléau de la contrebande de tabac et de ramener les consommateurs au réseau de distribution légal, l'ACDA fait valoir aux différents ministères concernés la nécessité d'adopter un plan d'action intégré qui comprend les éléments suivants : application plus sévère des lois, fiscalité plus rigoureuse, entente avec les premières nations, concertation accrue avec le fédéral, sensibilisation du public et pas de nouvelles taxes sur les produits du tabac ni de nouvelle réglementation tant que le problème n'est pas réglé.

**Période couverte** : 2012-01-01 au 2014-12-31

**Titulaires de charges publiques visés**

Nom de l'institution	Nature de la charge
Ministère de la Sécurité publique	Ministérielle
Ministère de la Santé et des Services sociaux	Ministérielle
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	Ministérielle
Assemblée nationale	Autre : Députés
Agence du Revenu du Québec (Revenu Québec)	Ministérielle

**Moyens de communication visés**

- Rencontres
- Communications écrites
- Appels téléphoniques

## Section F : Renseignements sur l'objet des activités de lobbying de l'entreprise ou du groupement

## Mandat 2

## Domaine(s) d'intérêt

- Agriculture
- Alimentation
- Commerce
- Santé

## Objet

- L'élaboration, la présentation, la modification ou le rejet d'une proposition législative ou réglementaire, d'une résolution, d'une orientation, d'un programme ou d'un plan d'action

## Précisions

La réglementation antitabac empêche présentement un dépanneur d'exploiter un restaurant dans un même espace ouvert. Pour se conformer au règlement, il doit installer à grand frais un mur et des entrées séparées pour séparer les deux établissements. L'ACDA demande l'abolition de ce règlement.

Période couverte : 2011-01-01 au 2014-12-31

## Titulaires de charges publiques visés

Nom de l'institution	Nature de la charge
Ministère de la Santé et des Services sociaux	Ministérielle
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	Ministérielle

## Moyens de communication visés

- Rencontres
- Communications écrites
- Appels téléphoniques

## Section F : Renseignements sur l'objet des activités de lobbying de l'entreprise ou du groupement

## Mandat 3

## Domaine(s) d'intérêt

- Commerce
- Consommation
- Fiscalité, finances, institutions financières et valeurs mobilières

## Objet

- L'élaboration, la présentation, la modification ou le rejet d'une proposition législative ou réglementaire, d'une résolution, d'une orientation, d'un programme ou d'un plan d'action

## Précisions

Les frais cachés imposés par les banques et les compagnies émettrices de cartes de crédit sur les transactions faites par carte de crédit sont en hausse constante et n'ont aucun rapport avec les coûts réels. Par conséquent, tant les détaillants que les consommateurs en souffrent, ces derniers notamment parce qu'ils subissent des hausses artificielles de prix. L'ACDA demande une législation afin de restreindre ces frais à un niveau raisonnable, juste et acceptable.

**Période couverte** : 2011-01-01 au 2014-12-31

**Titulaires de charges publiques visés**

Nom de l'institution	Nature de la charge
Ministère des Finances et de l'Économie	Ministérielle

**Moyens de communication visés**

- Rencontres
- Communications écrites
- Appels téléphoniques

[Haut de la page ▲](#)

**Section F : Renseignements sur l'objet des activités de lobbying de l'entreprise ou du groupement**

**Mandat 4**

**Domaine(s) d'intérêt**

- Commerce
- Consommation
- Réglementation des alcools

**Objet**

- L'élaboration, la présentation, la modification ou le rejet d'une proposition législative ou réglementaire, d'une résolution, d'une orientation, d'un programme ou d'un plan d'action

**Précisions**

Le règlement sur le prix minimum de la bière a engendré un effet pervers qui nuit aux dépanneurs. Les grosses chaînes bénéficient d'escomptes de volume et peuvent vendre au prix minimum, alors que les dépanneurs indépendants sont pénalisés car ils n'ont pas accès à de tels rabais. L'ACDA demande que le gouvernement ajuste à la hausse le prix minimum en se fiant désormais à l'indice des prix du secteur de l'alimentation, et non pas à celui de l'inflation en général.

**Période couverte** : 2011-01-01 au 2014-12-31

**Titulaires de charges publiques visés**

Nom de l'institution	Nature de la charge
Régie des alcools, des courses et des jeux	Ministérielle
Ministère de la Sécurité publique	Ministérielle

**Moyens de communication visés**

- Rencontres
- Communications écrites
- Appels téléphoniques

[Haut de la page ▲](#)

**Section F : Renseignements sur l'objet des activités de lobbying de l'entreprise ou du groupement**

**Mandat 5**

**Domaine(s) d'intérêt**

- Commerce

- Commerce
- Consommation
- Loteries et jeux
- Réglementation des alcools
- Santé

#### Objet

- L'attribution d'un contrat, autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public, d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire, ou l'attribution d'une autre forme de prestation déterminée par règlement du gouvernement

#### Précisions

L'interdiction de vendre aux mineurs des produits réservés aux adultes (alcool, loterie, tabac, etc.) représente une importante responsabilité sociale pour les 6000 dépanneurs du Québec. Pour maximiser la conformité du réseau, l'ACDA a mis sur pied un programme avant-gardiste intitulé Pièce d'Identité qui comprend tous les volets tels que formation, certification, sensibilisation, vérification de la conformité. L'ACDA souhaite que le Ministère de la Santé et des Services Sociaux, la SAQ et Loto-Québec s'y associent en tant que partenaire et commanditaire pour pouvoir développer plus loin la conformité de l'ensemble du réseau -- et pas seulement de quelques catégories de produits - grâce à une approche plus complète et faisant appel à l'implication des dépanneurs.

**Période couverte :** 2011-01-01 au 2014-12-31

#### Titulaires de charges publiques visés

Nom de l'institution	Nature de la charge
Ministère de la Santé et des Services sociaux	Ministérielle
Société des alcools du Québec	Ministérielle
Société des loteries du Québec	Ministérielle

#### Moyens de communication visés

- Rencontres
- Communications écrites

[Haut de la page ▲](#)

### Section F : Renseignements sur l'objet des activités de lobbying de l'entreprise ou du groupement

#### Mandat 6

##### Domaine(s) d'intérêt

- Commerce
- Développement économique ou régional
- Emploi, formation et travail
- Fiscalité, finances, institutions financières et valeurs mobilières
- Justice et application des lois
- Loteries et jeux
- Réglementation des alcools
- Santé

##### Objet

- L'élaboration, la présentation, la modification ou le rejet d'une proposition législative ou réglementaire, d'une résolution, d'une orientation, d'un programme ou d'un plan d'action

##### Précisions

La lourdeur réglementaire affectant les 6000 dépanneurs du Québec s'accroît d'année en année. Les principales catégories de produits vendues que sont la bière, l'essence, le tabac et les loteries sont toutes lourdement réglementées et taxées, minant la rentabilité au point de décourager les dépanneurs et de les inciter à fermer leurs portes. L'ACDA fait donc l'allègement fiscal un de ses enjeux prioritaires et souhaite voir Québec remettre

de l'avant cette préoccupation, examiner les effets pervers et les coûts cachés de sa réglementation sur les dépanneurs, et que le gouvernement se donne des objectifs pour l'alléger et surtout, à court terme, de cesser de l'alourdir.

**Période couverte :** 2012-09-11 au 2015-12-31

**Titulaires de charges publiques visés**

Nom de l'institution	Nature de la charge
Assemblée nationale	Autre : Députés
Cabinet du premier ministre	Ministérielle
Ministère de la Santé et des Services sociaux	Ministérielle
Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire	Ministérielle
Ministère du Conseil exécutif	Ministérielle
Ministère du Travail	Ministérielle
Ministère des Finances et de l'Économie	Ministérielle
Ministère de la Sécurité publique	Ministérielle

**Moyens de communication visés**

- Rencontres
- Communications écrites
- Appels téléphoniques
- Autre : Relations de presse

[Haut de la page ▲](#)



## Anexo 9 – Projeto de Lei do Senado n. 203/1989 (Sen. Marco Maciel).<sup>83</sup>

2806 Quinta-feira 9

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL (Seção I)

Março de 1995

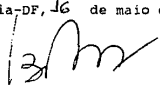
II – VOTO DO RELATOR:

O presente projeto não fere disposições constitucionais. Ao contrário, complementa-as, pois define expressão contida no artigo 202, inciso III da CF/88, através de diploma legal aprovado pelo Legislativo e não somente através de regulamentos do Poder Executivo.

No caso em tela, os requisitos de constitucionalidade, técnica legislativa e juridicidade encontram-se atendidos, o que faz com que o parecer deste Relator seja favorável ao seu prosseguimento.

Voto pela aprovação, nos termos do Substitutivo da Comissão de Educação, Cultura e Desporto.

Pela prejudicialidade da Emenda.  
Brasília-DF, 16 de maio de 1994.

  
Deputado Federal MENDES RIBEIRO  
Relator

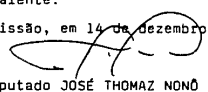
### III – PARECER DA COMISSÃO

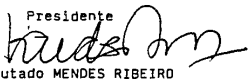
A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.999-B/93, nos termos do Substitutivo da Comissão de Educação, Cultura e Desporto e pela prejudicialidade da Emenda apresentada nesta Comissão, de acordo com o parecer do Relator.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

José Thomaz Nonô – Presidente, José Dutra e Vilmar Rocha – Vice-Presidentes, Ary Kara, Felipe Néri, José Luiz Clerot, Mendes Ribeiro, Nestor Duarte, Valter Pereira, Antônio dos Santos, Ivan Burity, Maurício Najar, Ney Lopes, Roberto Magalhães, Gerson Peres, Ibrahim Abi-Ackel, José Burnett, José Maria Eymael, Prisco Viana, Vasco Furlan, Edmundo Galdino, Benedito Domingos, Benedito de Figueiredo, Paulo Ramos, Edésio Passos, Hélio Bicudo, Helvécio Castello, José Genoíno, Bonifácio de Andrada, Gastone Righi, Robson Tuma, Irani Barbosa, Roberto Franca, Sérgio Miranda, Fernando Diniz, Gilvan Borges, João Henrique, Michel Temer, Nícias Ribeiro, Jesus Tajra, Armando Pinheiro, Adroaldo Streck, Deni Schwartz, Paulo Silva, Mário Chermont, Carrion Júnior, Liberto Caboclo e Agostinho Valente.

Sala da Comissão, em 14 de dezembro de 1994

  
Deputado JOSÉ THOMAZ NONÔ  
Presidente

  
Deputado MENDES RIBEIRO  
Relator

### Projeto de Lei nº 6.132-A, de 1990 (Do Senado Federal) PLS nº 203/89

Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto às Casas do Congresso Nacional, para os fins que especifica, e dá outras providências; tendo pareceres da Mesa pela aprovação com emenda; e da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pela inconstitucionalidade.

(PROJETO DE LEI Nº 6.132, DE 1990, A QUE SE REFEREM OS PARECERES)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1ª As pessoas físicas ou jurídicas que exercerem qualquer atividade tendente a influenciar o processo legislativo deverão registrar-se perante as Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Art. 2ª As Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados providenciarão o registro de que trata o artigo anterior, e distribuirão credenciais para o acesso a cada uma das Casas do Congresso Nacional, regulamentando o modo e limites de sua atuação.

Art. 3ª As pessoas físicas ou jurídicas, registradas junto ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, deverão encaminhar às respectivas Mesas Diretoras, até 30 de junho e 30 de dezembro de cada ano, declaração dos gastos relativos à sua atuação perante aquelas Casas do Congresso, discriminando, necessariamente, as importâncias superiores ao valor correspondente a 3.000 Bônus do Tesouro Nacional (BTN).

§ 1ª Da declaração prevista neste artigo constará, obrigatoriamente, quando prestada por pessoas físicas ou jurídicas contratadas por terceiros, a indicação do interessado nos serviços, o projeto cuja aprovação ou rejeição é defendida, ou a matéria cuja discussão é desejada.

§ 2ª Em se tratando de pessoas jurídicas, ou de associações ou escritórios de serviço informalmente constituídos, serão fornecidos dados sobre a constituição ou associação, sócios ou associados, capital social, número e nome de empregados e dos que, eventualmente, estiverem em sua folha de pagamento.

§ 3ª As pessoas físicas ou jurídicas registradas declararão, além de outros elementos exigidos, pelas Mesas Diretoras do Senado e da Câmara, o recebimento de qualquer doação de valor superior ao indicado neste artigo.

Art. 4ª As despesas efetuadas fora da órbita do Congresso, por pessoas físicas ou jurídicas registradas no âmbito das atividades definidas no art. 1ª desta lei, também deverão ser declaradas às Mesas Diretoras do Senado e da Câmara.

Art. 5ª A omissão nas declarações ou em resposta a indagações da Mesa Diretora de qualquer das Casas do Congresso, ou a tentativa de ocultar dados ou confundir a fiscalização, implicará, de início, em advertência e, em caso de reincidência, na cassação do registro com o impedimento de acesso às Casas do Congresso, sem prejuízo do encaminhamento de documentação ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), para a apuração e repressão do abuso de poder econômico, nos termos da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962.

Art. 6ª Aplica-se, para efeito de caracterização e repressão de atos de abusos de poder econômico, o disposto na Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962.

Art. 7ª As Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara, à vista das fichas de registro e das declarações prestadas pelas pessoas físicas ou jurídicas, providenciarão:

I – divulgação de relatório semestral, de acesso público, contendo as declarações prestadas pelas pessoas físicas ou jurídicas registradas;

II – convite para comparecimento, no mesmo dia, hora e local, às pessoas físicas ou jurídicas que defendem interesses antagônicos aos de outras que tenham marcado comparecimento às Casas do Congresso, suas comissões e órgãos de

<sup>83</sup> Extraído do Diário do Congresso Nacional (Seção I) de 9 de março de 1995, p. 2806-2807.

assessoramento, para prestação de esclarecimentos ou subsídios.

Art. 8ª Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9ª Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, 17 de dezembro de 1990. —  
Senador Nelson Carneiro, Presidente.

LEGISLAÇÃO CITADA. ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DAS COMISSÕES PERMANENTES

LEI Nº 4.137, DE 10 DE SETEMBRO DE 1962

Regula a repressão ao abuso do poder econômico.

#### TÍTULO I

##### Disposições Gerais

Art. 1ª A repressão ao abuso do poder econômico, a que se refere o art. 148 da Constituição Federal, regular-se-á pelas disposições desta lei. (2)

Art. 2ª Consideram-se formas de abuso do poder econômico:

I — dominar os mercados nacionais ou eliminar total ou parcialmente a concorrência por meio de:

a) ajuste ou acordo entre empresas, ou entre pessoas vinculadas a tais empresas ou interessadas no objeto de suas atividades;

b) aquisição de acervos de empresas ou de cotas, ações, títulos ou direitos;

c) coalizão, incorporação, fusão, integração ou qualquer outra forma de concentração de empresas;

d) concentração de ações, títulos, cotas ou direitos em poder de uma ou mais empresas ou de uma ou mais pessoas físicas;

e) acumulações de direção, administração ou gerência de mais de uma empresa;

f) cessação parcial ou total das atividades de empresa promovida por ato próprio ou de terceiros;

g) criação de dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa;

II — elevar sem justa causa os preços, nos casos de monopólio natural ou de fato, com o objetivo de aumentar arbitrariamente os lucros sem aumentar a produção;

III — provocar condições monopolísticas ou exercer especulação abusiva com o fim de promover a elevação temporária de preços por meio de:

a) destruição ou inutilização por ato próprio ou de terceiros, de bens de produção ou de consumo;

b) açambarcamento de mercadorias ou de matéria-prima;

c) retenção, em condições de provocar escassez de bens de produção ou de consumo;

d) utilização de meios artificiosos para provocar a oscilação de preços em detrimento de empresas concorrentes ou de vendedores de matérias-primas;

IV — formar grupo econômico, por agregação de empresas, em detrimento da livre deliberação dos compradores ou dos vendedores, por meio de:

a) discriminação de preços entre compradores ou entre vendedores ou fixação discriminatória de prestação de serviço;

b) subordinação de venda de qualquer bem à aquisição de outro bem ou à utilização de determinado serviço; ou subordinação de utilização de determinado serviço à compra de determinado bem;

V — exercer concorrência desleal, por meio de:

a) exigência de exclusividade para propaganda publicitária;

b) combinação prévia de preços ou ajuste de vantagens na concorrência pública ou administrativa.

Art. 3ª Quando em relação a uma empresa existir um restrito número de empresas que não tenham condições de lhe fazer concorrência num determinado ramo de negócio ou de prestação de serviços, ficará aquela obrigada à comprovação do custo de sua produção, se houver indícios veementes de que impõe preços excessivos.

Art. 4ª Será automaticamente cassada a patente concedida pelo Departamento Nacional de Propriedade Industrial desde que feita prova de já haver sido concedida e caducado em nação que mantenha acordos sobre a matéria com o Brasil.

Art. 5ª Entendem-se por condições monopolísticas aquelas em que uma empresa ou grupo de empresas controla em tal grau a produção, distribuição, prestação ou venda de determinado bem ou serviço, que passa a exercer influência preponderante sobre os respectivos preços.

Parágrafo único. Praticará abuso de poder econômico a empresa que, operando em condições monopolísticas, interromper ou reduzir em grande escala sua produção sem justa causa comprovada, perante o Cade, para provocar a alta dos preços ou a paralisação de indústrias que dela dependam.

Art. 6ª Considera-se empresa toda organização de natureza civil ou mercantil destinada à exploração de pessoas físicas ou jurídicas de qualquer atividade com fins lucrativos.

Parágrafo único. As pessoas físicas, os diretores e gerentes das pessoas jurídicas que possuam empresas serão civil e criminalmente responsáveis pelos abusos do poder econômico, por elas praticados.

Art. 7ª As empresas que praticarem os atos de abusos do poder econômico definidos no art. 2ª ficarão sujeitas às penalidades previstas nos arts. 43 e 47.

#### CAPÍTULO II Do Conselho Administrativo de Defesa Econômica

##### Da Organização

Art. 8ª É criado o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), com sede no Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional, diretamente vinculado à Presidência do Conselho de Ministros, com a incumbência de apurar e reprimir os abusos de poder econômico, nos termos desta lei.

Parágrafo único. (Vetado).

Art. 9ª O Cade compor-se-á de um presidente e mais quatro membros nomeados pelo Presidente da República, por indicação do Presidente do Conselho de Ministros, aprovada pelo Senado Federal, dentre brasileiros maiores de 30 (trinta) anos, de notório saber jurídico ou econômico e de reputação ilibada.

§ 1ª O presidente do Cade exercerá o cargo como Delegado do Conselho de Ministros e será exonerado quando este Conselho assim o decidir.

§ 2ª O mandato dos demais membros do Cade será de 4 (quatro) anos, renovada a sua composição pela 4ª parte anualmente e permitida a recondução. As primeiras nomeações serão para

**Anexo 10 – Projeto de Lei da Câmara n. 1202/2007 (Dep. Carlos Zarattini).**

**PROJETO DE LEI Nº 1202, DE 2007  
(Do Sr. Carlos Zarattini)**

*Disciplina a atividade de “lobby” e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.*

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. Esta Lei disciplina a atividade de “lobby” e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.

Art. 2º. Para os fins do disposto nesta lei, considera-se:

I – decisão administrativa toda e qualquer deliberação de agente público que envolva:

a) a proposição, consideração, elaboração, edição, promulgação, adoção, alteração ou rescisão de um regulamento ou norma de caráter administrativo;

b) a realização de despesa pública ou a sua modificação;

c) a formulação, o desenvolvimento ou a modificação de uma linha de atuação ou diretriz de política, ou a sua aprovação ou rejeição;

d) a revisão, a reavaliação, a aprovação ou a rejeição de um ato administrativo;

e) a aposição de veto ou sanção a projeto de lei ou a ato legislativo equivalente;

f) a indicação ou escolha ou a designação ou nomeação de um indivíduo para exercer cargo, emprego ou função pública, no âmbito do respectivo órgão ou poder responsável pela decisão;

II – órgão público decisor, a unidade da Administração Pública Federal, de qualquer nível, que seja chefiada por indivíduo dotado de capacidade de decisão autônoma;

III – entidade representativa de grupo de interesse, toda e qualquer pessoa jurídica, constituída segundo as leis do País, qualquer que seja a sua natureza, que seja dirigida por um indivíduo ou grupo de indivíduos, subordinados ou não a instâncias colegiadas, que tenham interesse na adoção de determinada decisão administrativa;

IV – recompensa, toda e qualquer importância, em espécie ou sob a forma de bens, recebida ou que possa ser recebida por um agente público, seu cônjuge ou companheiro ou quaisquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau de entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse;

V – presente, todo e qualquer bem ou serviço, ou vantagem de valor estimável ou inestimável, que possa ser recebido por um agente público, seu

cônjuge ou companheiro ou qualquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau, de entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse;

VI – “lobby” ou pressão, o esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa em determinado sentido, favorável à entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse próprio ou de terceiros, ou em sentido contrário ao interesse de terceiros;

VII – lobista ou agente de grupo de interesse, o indivíduo, profissional liberal ou não, a empresa, a associação ou entidade não-governamental de qualquer natureza que atue por meio de pressão dirigida a agente público, seu cônjuge ou companheiro ou sobre qualquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau, com o objetivo de lograr a tomada de decisão administrativa ou legislativa favorável ao grupo de interesse que representa, ou contrária ao interesse de terceiros, quando conveniente ao grupo de interesse que representa;

VIII – dirigente responsável, o indivíduo que tem, ao seu encargo, adotar decisão em nome de órgão ou entidade da Administração Pública direta e indireta, que possa ser influenciada pela atuação de grupo de interesse ou seus agentes.

Art. 3º. As pessoas físicas e jurídicas que exercerem, no âmbito da Administração Pública Federal, atividades tendentes a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa deverão cadastrar-se perante os órgãos responsáveis pelo controle de sua atuação, ao qual caberá o seu credenciamento.

§ 1º No âmbito do Poder Executivo, caberá à Controladoria-Geral da União promover o credenciamento de entidades de “lobby”.

§ 2º Aplica-se o disposto no *caput* deste artigo, em igualdade de condições, às pessoas jurídicas de direito privado e às pessoas jurídicas de direito público, e aos representantes de Ministérios e órgãos ou entidades da administração federal direta e indireta, bem assim às entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil no exercício de atividades destinadas à defesa de interesses junto aos órgãos do Poder Legislativo ou à prestação de esclarecimentos específicos junto a esses órgãos e respectivos dirigentes responsáveis.

§ 3º Cada órgão ou entidade poderá indicar até dois representantes, sendo um titular e um suplente, cabendo ao titular a responsabilidade perante o órgão ou entidade em que atue por todas as informações ou opiniões prestadas ou emitidas pela entidade representada quando solicitadas.

§ 4º Os representantes fornecerão aos dirigentes responsáveis subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo.

§ 5º Serão indeferidos a indicação e o cadastramento como representantes de indivíduos que tenham, nos doze meses anteriores ao requerimento, exercido cargo público efetivo ou em comissão em cujo exercício tenham participado, direta ou indiretamente, da produção da proposição legislativa objeto de sua intervenção profissional.

§ 6º Caberá ao órgão competente, na forma do regulamento, expedir credenciais, que deverão ser renovadas anualmente, a fim de que os representantes indicados possam ter acesso às dependências dos órgãos públicos, excluídas as privativas dos respectivos membros ou autoridades superiores.

§ 7º Os credenciados, sempre que se dirigirem a agente público, declinarão a entidade que representam ou a cujo serviço estejam atuando.

§ 8º É obrigatória a participação dos representantes referidos no § 3º, no prazo de cento e oitenta dias a contar do deferimento do registro, às suas expensas, em curso de formação específico, do qual constarão como conteúdos mínimos as normas constitucionais e regimentais aplicáveis ao relacionamento com o Poder Público, noções de ética e de métodos de prestação de contas.

Art. 4º É vedado às pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” provocar ou influenciar a apresentação de proposição legislativa com o propósito de vir a ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição no âmbito do Poder Legislativo.

Parágrafo único. A infração ao disposto no *caput* acarretará a cassação do credenciamento, sem prejuízo da apuração da responsabilidade criminal, na forma da Lei.

Art. 5º. As pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” poderão solicitar aos órgãos da Administração Pública Federal dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário a sua participação em audiência pública, quando estiverem em fase de elaboração ou discussão assuntos relacionados a sua área de atuação.

§ 1º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, o órgão promotor da audiência pública procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião, observado o número máximo de seis expositores, dando-se preferência a pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” e, em caso de haver mais de três entidades opositoras ou defensoras que solicitem a sua participação em audiência, a sua seleção deverá ser feita mediante sorteio entre todos os solicitantes.

§ 2º Na hipótese de serem convidadas para participar de audiência pública pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas fora do Distrito Federal, os convites deverão ser expedidos, no mínimo, cinco dias úteis antes da sua realização.

Art. 6º. É defeso à autoridade responsável pela elaboração ou relatoria de proposta de ato legislativo ou ato normativo em curso de elaboração ou discussão em órgão do Poder Executivo ou Legislativo apresentar Relatório ou voto diante de grupo de trabalho, comissão ou em Plenário sem que, tendo consultado ou atendido pessoa física ou jurídica credenciada para o exercício de atividades de “lobby”, haja propiciado igual oportunidade à parte contrária ao interesse atendido ou prejudicado pela matéria em exame.

Parágrafo único. A consulta referida no *caput* ocorrerá, preferencialmente, em audiência conjunta, cabendo à autoridade responsável pela mesma definir quanto à sua conveniência e oportunidade.

Art. 7º. As pessoas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” deverão encaminhar ao Tribunal de Contas da União, até o dia 31 de dezembro de cada ano, declaração discriminando suas atividades, natureza das matérias de seu interesse e quaisquer gastos realizados no último exercício relativos à sua atuação junto a órgãos da Administração Pública Federal, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse 1.000 Unidades Fiscais de Referência - UFIR.

§ 1º Constarão da declaração a indicação do contratante e demais interessados nos serviços, as proposições cuja aprovação ou rejeição seja intentado ou a matéria cuja discussão seja desejada.

§ 2º Em se tratando de pessoas jurídicas prestadoras de serviço ou entidades sem fins lucrativos de caráter associativo, serão fornecidos dados sobre a sua constituição, sócios ou titulares, número de filiados, quando couber, e a relação de pessoas físicas que lhes prestam serviços com ou sem vínculo empregatício, e as respectivas fontes de receita, discriminando toda e qualquer doação ou legado recebido no exercício cujo valor ultrapasse 1.000 UFIR.

§ 3º As despesas efetuadas pelo declarante como publicidade, elaboração de textos, publicação de livros, contratação de consultoria, realização de eventos, inclusive sociais, e outras atividades tendentes a influir no processo legislativo, ainda que realizadas fora da sede do Congresso Nacional, deverão constar de sua declaração, acompanhadas do respectivo relatório de auditoria contábil firmado por empresa especializada ou profissional habilitado.

§ 4º O Tribunal de Contas da União divulgará relatório dos elementos referidos neste artigo até o dia 31 de março do exercício seguinte.

§ 5º A omissão de informações, a tentativa de omitir ou ocultar dados ou confundir importará a cassação do credenciamento, ou a constatação de qualquer irregularidade ou omissão nas informações prestadas, acarretará a pena de advertência e, em caso de reincidência, a cassação do credenciamento, sem prejuízo, quando for o caso, do encaminhamento das peças e elementos pertinentes ao Ministério Público para as providências cabíveis.

§ 6º Constatada a ocorrência de abuso de poder econômico, será a documentação encaminhada ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica para apuração e repressão da ocorrência, nos termos da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962.

§ 7º As pessoas referidas neste artigo deverão preservar, pelo período de cinco anos após a apresentação da prestação de contas, todos os documentos comprobatórios da realização das despesas referidas no § 3º e disponibilizá-las, sempre que solicitado, ao Tribunal de Contas da União.

Art. 8º. A qualquer momento as pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” poderão ser convocadas pelos Presidentes das Casas do Poder Legislativo, pelo Ministro de Estado do Controle e Transparência e pelo Presidente do Tribunal de Contas da União, para prestar esclarecimento sobre a sua atuação ou meios empregados em suas atividades.

Art. 9º. Constitui ato de improbidade, sujeito às penas do art. 12, I da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a percepção, por servidor público ou agente político, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa afetar o equilíbrio e a isenção no seu julgamento, ou que caracterize suborno ou aliciamento, concedido por pessoa física ou jurídica que exerça atividade destinada a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa.

§ 1º. Até que Resolução do Tribunal de Contas da União fixe o valor econômico a ser considerado para os fins do disposto no *caput*, será considerado para tanto o valor correspondente a 500 Unidades Fiscais de Referência - UFIR.

§ 2º. A infração ao disposto neste artigo acarretará a aplicação da pena de demissão a bem do serviço público, prevista no art. 132, inciso IV, da Lei nº 8.112, de 1990.

Art. 10. Não se aplica o disposto nesta Lei a indivíduos que atuem sem pagamento ou remuneração por qualquer pessoa física ou jurídica e em caráter esporádico e com o propósito de influenciar o processo legislativo em seu interesse pessoal, ou que se limitem a acompanhar sessões de discussão e deliberação no âmbito do Poder Legislativo, ou em órgãos colegiados do Poder Executivo ou Judiciário, ou a quem for convidado, em razão de sua atuação profissional, prestígio ou notoriedade para expressar opinião ou prestar esclarecimentos em audiência pública diante de Comissão ou do Plenário, mediante convite público de dirigente responsável.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

### **JUSTIFICAÇÃO**

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, inúmeras proposições têm tentado regulamentar a atuação dos “lobbies” na Administração Federal. A proposição que mais perto chegou desse propósito foi o Projeto de Lei nº 6.132, de 1990, de autoria do então Senador Marco Maciel, que chegou a ser aprovado pelo Senado Federal, mas que, na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, recebeu parecer pela sua inconstitucionalidade em face dos art. 51, III e IV e 52, XII e XIII da Constituição.

Entendeu naquela ocasião a Câmara dos Deputados que as atividades de “lobby” no Poder Legislativo somente poderia ser regulada por meio de resolução, por tratar-se de matéria tipicamente afeta à organização e ao funcionamento de cada uma das Casas do Congresso Nacional. Segundo o mesmo raciocínio, sequer poderia ser objeto de Decreto Legislativo, disciplinando a matéria no âmbito das duas Casas, pois nesse caso haveria interferência recíproca entre elas, reduzindo a sua autonomia administrativa.

Em que pese o fato de não se tratar, no caso, da regulamentação daqueles dispositivos, ou do exercício das competências nele descritas, que se dirigem à organização, funcionamento, polícia, criação, transformação e extinção de cargos, mas de normas de direito público que estabelecem obrigações para particulares em suas relações com o Estado e seus organismos – matéria, portanto, passível de veiculação por lei ordinária em sentido material e formal – prevaleceu o entendimento, sendo, portanto, oportuno que se volte a este assunto propondo iniciativa legislativa que afaste o óbice apontado, mas conduza a um resultado suficiente no plano jurídico para disciplinar a conduta e atuação de pessoas físicas e jurídicas voltadas a influenciar o processo legislativo.

A experiência internacional, notadamente nos EUA, Inglaterra, França e México, em anos recentes, demonstra a importância crescente do “lobby” no Parlamento. Para muitos, o “lobby” é da essência da democracia, possibilitando que, com transparência, os grupos de pressão e de interesse possam atuar organizadamente, e que, com menores custos, todos os setores da sociedade possam fazer uso de estruturas profissionais destinadas a levar suas opiniões e posicionamentos aos Congressistas, em benefício do processo legislativo e de sua segurança.

Mais ainda, o desenvolvimento da sociedade civil reclama a institucionalização desses mecanismos, sujeitos ao controle da própria sociedade.

Por isso, em países que há mais tempo se preocuparam com a regulação das atividades de “lobby”, os instrumentos de controle são rigorosos. No Congresso dos Estados Unidos, mais de 3.700 entidades registradas atuam regularmente no “lobby”, cadastrando previamente seus representantes e prestando contas semestralmente de suas atividades, dos recursos que recebem e para que os destinam. Veda-se o uso de presentes, cortesias, gentilezas e favores para Congressistas como instrumento de “corrupção” e asseguram-se meios de tratamento igualitário aos grupos de pressão no processo decisório no Legislativo.

Limita-se a conduta dos lobistas, e dos próprios servidores públicos, para que não haja abusos nem tampouco conflitos de interesse. Garante-se a idoneidade do processo e a responsabilização daqueles que não observarem as suas normas.

Iniciativas recentes no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal têm procurado reabrir essa discussão, cuja oportunidade nunca foi maior em face de recentes casos noticiados pela imprensa e da aprovação do Código de Ética e Decoro Parlamentar nesta Casa. O Projeto de Resolução nº 87, de 2000, do Deputado Ronaldo Vasconcelos, e o Projeto de Resolução nº 23, de 1995, do Deputado Aroldo Cedraz, assim como o Projeto de Resolução nº 72, do Senador Lúcio Alcântara, trafegam nessa direção, mas contudo de maneira ainda pouco suficiente.

Por isso, entendemos conveniente, necessário e oportuno apresentar a presente proposição, que dá ao tema tratamento consistente com o que a experiência internacional aponta como recomendável, mas acolhendo, também, as propostas contidas nas proposições citadas, que, embora simplificadas, contemplam as medidas essenciais para a regulamentação do “lobby” no âmbito da Administração Federal.

O tema, aliás, reveste-se de muito maior atualidade na medida em que casos de corrupção, envolvendo relações promíscuas entre representantes do setor privado e do setor público, comprometem a idoneidade do processo decisório. A revista *Exame*, em junho de 2005, publicou extensa reportagem, que dá a dimensão do problema, cuja regulamentação, embora tardia, é indispensável.

Portanto, para que se supere esse déficit legislativo e se ingresse numa fase de moralização e transparência do “lobby” parlamentar e no âmbito dos Poderes Executivo e Judiciário, clamamos aos Ilustres Pares pela aprovação desta proposição, cujo interesse é de toda a sociedade brasileira.

Sala das Sessões, em 30 de Maio de 2007.

Deputado Carlos Zarattini  
PT-SP



## **Anexo 11 – Solicitação de acesso às notas técnicas sobre *lobby* junto ao Senado Federal.**

Belo Horizonte, 17 de outubro de 2013.

### **À Secretaria de Transparência do Senado Federal**

**Ref: Lei de Acesso à Informação e notas técnicas da Consultoria Legislativa do Senado Federal.**

Por três vezes solicitei ao Serviço de Informação ao Cidadão do Senado Federal, com base na Lei nº 12.527/2011, acesso às notas técnicas elaboradas pela consultoria legislativa dessa Casa, a pedido de senadores, as quais versassem sobre projetos de lei cujo escopo consiste na regulamentação do lobby, especialmente os PLS nºs 203/1989 e 25/1984.

Tais pedidos foram protocolados sob os números 62527/12/WW, 43424/13/PA e 43425/13/PA, sendo que todos foram negados com fulcro no art. 53, §6º, da Constituição da República Federativa do Brasil. No caso do primeiro pedido, lançou-se mão ainda dos arts. 22 e 23 da Lei nº 12.527/2011; no caso dos demais, foi suscitado também o art. 302 da Parte II do Regulamento Administrativo do Senado Federal. O conteúdo deste último dispositivo normativo foi inserido pelo Serviço de Informação ao Cidadão do Senado Federal nas respostas a mim encaminhadas, e aqui o reproduzo:

Art. 302. O trabalho produzido no âmbito da Consultoria Legislativa, com objetivo de consultoria e assessoramento parlamentar, é considerado informação prestada em razão do exercício do mandato, mantendo-se sob a salvaguarda do § 6º do art. 53 da Constituição Federal.

Contudo, entendo descabidas todas as negativas e as respectivas argumentações, pelas razões que passarei a expor. Ressalto que, uma vez já transcorridos os prazos para interposição de recursos em todos os três pedidos mencionados, **requeiro o recebimento deste documento como um novo pedido de acesso às informações, quais sejam: todas as notas técnicas elaboradas pela Consultoria Legislativa do Senado Federal, inclusive as que o foram em virtude de solicitação de algum senador, a respeito de projetos de lei (especialmente os PLS nºs 203/1989 e 25/1984) que versem sobre regulamentação do lobby no Brasil.**

## 1. Do não cabimento da invocação da norma contida no art. 53, §6º, da CRFB

O art. 53, §6º, da CRFB assim dispõe:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

[...]

§ 6º Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações.

[...]

Ocorre que o recurso a essa norma constitucional com vistas a indeferir o pedido formulado é um grande equívoco. Isso porque:

- A. De acordo com o item 3 da Parte I do Manual de Técnica Legislativa da Consultoria Legislativa do Senado Federal, *“a nota técnica é [...] originada da necessidade de o consultor expor ao solicitante do trabalho opinião técnica acerca da forma ou do conteúdo (mérito) do trabalho demandado.”* Isso significa que ela se destina a uma análise balizada por critérios técnicos, objetivos, desprovidos de caráter político. No caso da nota técnica solicitada, trata-se de um exame jurídico acerca do tema (possibilidade jurídica, constitucionalidade e legalidade). Obviamente, a análise contida na nota técnica é fator relevante que justifica a decisão de [não] legislar;
- B. A nota técnica é elaborada por um consultor legislativo, que é servidor público e que exerce suas funções em âmbito da Consultoria Legislativa do Senado Federal, com utilização de recursos públicos, a fim de auxiliar os parlamentares mediante o oferecimento de suporte técnico na elaboração de leis de qualidade (leis adequadas ao ordenamento jurídico vigente, aptas a atingir os objetivos a que se destinam, observadas pelos cidadãos e com ótima relação custo-benefício). Ocorre que a avaliação do impacto legislativo de um projeto de lei interessa não apenas ao parlamentar que o propõe mas a toda a sociedade, porquanto guarda relação direta com a confiança nas instituições públicas e é corolário dos princípios da democracia e da transparência;
- C. A Profa. Dra. Fabiana de Menezes Soares, associada à Faculdade de Direito da UFMG e pioneira no ensino da Legística no Brasil já teve oportunidade de escrever sobre a não divulgação das notas técnicas. Ela sustenta que<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> SOARES, Fabiana de Menezes. *Acesso ao direito vigente: problemas, riscos e propostas para uma elaboração legislativa à luz dos valores republicanos e da Lei de Acesso à Informação*. In: Justiça e

Argumentando-se a *contrario sensu*, a negativa de acesso às notas técnicas equivale a assumir que os princípios da motivação, proporcionalidade e razoabilidade não se aplicam à elaboração normativa, que densifica o princípio da legalidade.

A legalidade é um princípio forte em sede de exercício da atividade pública, visto que conforma a atuação de todas as funções: administrativa, judicial e também legislativa.

Levada às últimas e nefandas consequências, aquela argumentação significa, assim, defender que o legislador atua com absoluta liberdade para legislar, e que ao contrário das demais autoridades da República, os seus motivos, os cidadãos não podem conhecer. Ademais, conduz a uma assimetria entre os poderes da República incompatível com a disciplina constitucional, visto que não se trata da expressão da opinião inviolável do parlamentar, e sim da expressão de conformação do princípio da legalidade, mas de processo de formação das leis, por sua natureza público, acessível e passível de controle social e jurisdicional.

- D. A divulgação de análises de impacto legislativo e regulatório (das quais a análise jurídica é uma vertente) é prática corriqueira nas maiores democracias do mundo. No Canadá, a análise de uma série de regulações é publicada no diário oficial<sup>2</sup>; no caso de outros diplomas legais em que tal avaliação não é publicada, ela pode ser acessada pelo cidadão que invoca a lei de acesso à informação desse país; na União Europeia e na maioria dos países da OCDE, as avaliações legislativas são anexadas aos projetos de lei/regulação;
- E. Numa interpretação sistemática do ordenamento jurídico, há que se balancear o interesse do parlamentar, que é o resguardado pelo dispositivo constitucional citado, o qual visa a dar ao agente político imunidade para não prestar informações enquanto testemunha; e o interesse da sociedade, respaldado pelo direito fundamental de acesso à informação (CRFB, art. 5º, XXXIII e Lei 12.527/2011, art. 3º), sobretudo a de interesse público. O conteúdo da nota técnica não tem aptidão para colocar em risco a segurança do parlamentar ou de sua família, nem levá-lo a qualquer tipo de responsabilização civil, penal ou administrativa, pois se trata de opinião *técnica* emitida por servidor de carreira do Senado Federal. Tampouco, a segurança deste está em risco. Assim, a divulgação da informação ora solicitada definitivamente não se enquadra no âmbito de proteção do art. 53, §6º, da CRFB. Por outro lado, o interesse social de conhecer o impacto, inclusive do ponto de vista jurídico, de uma possível nova legislação/regulação é evidente, o que

---

[o Paradigma da] Eficiência. Col. "Justiça, Empresa e Sustentabilidade", V. 3. Curitiba: Clássica, 2013. ISBN 978-85-99651-59-9. [No prelo.]

<sup>2</sup> HOULE, France. *Regulatory History Material as an Extrinsic Aid to Interpretation: An Empirical Study on the Use of RIAs by the Federal Court of Canada*. In: Canadian Journal of Administrative Law & Practice July, 2006. Disponível em:

<<https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/1374/19%20CJALP%20151.pdf;jsessionid=9542292E93E19D89BE9B719FFAA3AC61?sequence=1>> (Acesso em 17/10/2013).

atrai a aplicação da Lei 12.527/2011, sendo imprescindível sua divulgação.

## **2. Da inaplicabilidade, *in casu*, dos artigos 22 e 23 da Lei 12.527/2011**

A Lei de Acesso à Informação – LAI, não contempla qualquer tipo de restrição de acesso às notas técnicas elaboradas pela Consultoria Legislativa do Senado Federal ou outros documentos de natureza similar. Ao contrário, com fulcro nela (art. 7º, II), as informações de interesse público (art. 3º, II) nas esferas dos Três Poderes devem ser divulgadas (art. 1º, I). A publicidade é colocada como regra, e o sigilo, exceção (art. 3º, I), tudo com o fim de fomentar a cultura de transparência e do controle social (art. 3º, IV e V). Cabe ao poder público propiciar amplo acesso a ela e a sua divulgação (art. 6º, I).

O art. 22 da referida lei resguarda as hipóteses de sigilo previstas em outras leis, além do segredo de justiça e do segredo industrial, sendo que essas últimas definitivamente não são o caso das notas técnicas a que ora se pleiteia acesso. Por fim, no que concerne à primeira hipótese – sigilos previstos por outras leis, também não alcança as notas técnicas pois, conforme já demonstrado, o art. 53, §6º, da CRFB é inaplicável a elas.

Tampouco se aplica o art. 23 da LAI, que abarca apenas informações que coloquem em risco as situações ou pessoas que menciona. Tal como já foi explicado, uma análise de técnica de um projeto de lei, focada especialmente na sua viabilidade jurídica, não tem o condão de colocar em risco a soberania e o território nacionais, as relações internacionais do país, a vida ou segurança de qualquer cidadão – incluindo aí o parlamentar, o consultor legislativo e seus respectivos familiares, a estabilidade financeira, econômica ou monetária do país, as instituições ou autoridades nacionais ou estrangeiras, et coetera.

## **3. Da ausência de publicidade do artigo 302, da Parte II, do Regulamento Administrativo do Senado Federal**

Como já esclarecido acima, a primeira solicitação da informação que novamente se pleiteia através deste documento foi negada também com fundamento no 302, da Parte II, do Regulamento Administrativo do Senado Federal, cujo teor foi transcrito na resposta e reproduzido na primeira página deste documento. Todavia, na versão do RASF disponível na internet ([www.senado.gov.br/blog/Assessoria\\_Imprensa/pdf/RASF\\_5\\_Edicao.pdf](http://www.senado.gov.br/blog/Assessoria_Imprensa/pdf/RASF_5_Edicao.pdf)) tal dispositivo não é encontrado: o art. 302 da Parte I tem outro teor; na Parte II, não há artigo 302; e não há outro dispositivo com o conteúdo idêntico ou similar ao que foi mencionado. Nem mesmo uma busca pela internet conduziu ao artigo/conteúdo mencionados. Assim, fica a dúvida a respeito da existência, vigência e eficácia da referida norma. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro condiciona a vigência da norma à sua publicação oficial. Todavia, no

bojo do Estado democrático de direito é impensável e inadmissível a existência de normas jurídicas de caráter geral e abstrato desacompanhadas da devida publicidade (publicidade real, compatível com a tecnologia de que dispomos já na segunda década do século XXI), com vistas ao conhecimento do direito vigente pelo cidadão. Do contrário, imperará o arbítrio, pois a autoridade terá o poder de embasar suas decisões em normas secretas.

Por fim, em virtude de uma questão hierárquica, tal norma não poderia afastar a aplicação da LAI, que é lei em sentido formal, em virtude do caráter infralegal do RASF. O próprio art. 22 da LAI fala em “hipóteses *legais* de sigilo” (grifamos), e assim exige que estejam previstas em *lei*.

#### 4. Pedido

Ante o exposto, este documento destina-se a um novo pedido de acesso a **todas as notas técnicas elaboradas pela Consultoria Legislativa do Senado Federal, inclusive as que o foram em virtude de solicitação de algum senador, a respeito de projetos de lei (especialmente os PLS nºs 203/1989 e 25/1984) que versem sobre regulamentação do lobby no Brasil.**

Ficam desde já impugnados os argumentos recebidos nas três respostas anteriores (protocolos 62527/12/WW, 43424/13/PA e 43425/13/PA), pelos motivos acima expostos.

Louise Menegaz de Barros Mota

██████████@gmail.com

(31) ██████████

Rua ██████████ – Belo Horizonte, MG.

## Anexo 12 – Resposta do Senado Federal à solicitação.



SENADO FEDERAL  
Secretaria de Transparência

Brasília, 5 de fevereiro de 2014.

Prezada Senhora,

Em atenção ao expediente dirigido por V.Sa. a esta Secretaria de Transparência (ref: Lei de Acesso à Informação e Notas Técnicas da Consultoria Legislativa do Senado Federal), permito-me informar-lhe que foram solicitadas informações à Secretaria de Gestão de Informação e Documentação – Comissão permanente de Acesso a Dados, Informações e Documentos, que, em síntese, prestou os seguintes esclarecimentos:

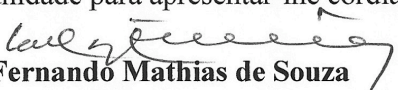
1) Que V.Sa. solicitou ao Serviço de Informação ao Cidadão - SGIDOC, acesso a notas técnicas emitidas pela Consultoria Legislativa do Senado Federal - CONLEG relacionadas a projetos de leis que visam a regulamentação do *lobby*.

2) Que nas três ocasiões foram-lhe enviadas respostas, com base em informações prestadas pela referida CONLEG, no sentido de que os trabalhos produzidos no âmbito daquela consultoria, por solicitação dos Senadores e Senadoras, por constituírem informação prestada em razão do exercício do mandato, mantêm-se sob a salvaguarda do parágrafo 6º do artigo 53 da Constituição Federal.

3) que o artigo 302, parte II, do regulamento administrativo do Senado Federal, é expresso: “*O trabalho produzido no âmbito da Consultoria Legislativa, com objetivo de consultoria e assessoramento parlamentar, é considerado informação prestada em razão de exercício do mandato, mantendo-se sob a salvaguarda do parágrafo 6º do art. 53 da Constituição Federal.*”

Naturalmente, sob tal óptica, não há possibilidade de se fornecer cópias de tais trabalhos produzidos no âmbito da CONLEG, o que não obsta que os senhores Senadores ou Senadoras, que os solicitaram, possam, de per si, autorizarem cópias de tais trabalhos, repita-se, produzidos em razão do exercício do mandato parlamentar.

Colho a oportunidade para apresentar-lhe cordiais cumprimentos.

  
**Carlos Fernando Mathias de Souza**  
Diretor

Ilma. Sra.  
LOUISE MENEGAZ DE BARROS MOTA  
Rua [REDACTED]  
BELO HORIZONTE/MG – CEP [REDACTED]

## **Anexo 13 – Recurso à resposta do Senado Federal à solicitação.**

Belo Horizonte, 19 de fevereiro de 2014.

**À Mesa Diretora do Senado Federal**

**Ref: RECURSO contra decisão da Secretaria de Transparência do Senado Federal. Lei de Acesso à Informação e notas técnicas da Consultoria Legislativa do Senado Federal. Pedido de informação n. 0074666/13/WW e protocolo interno n. 00100.023258/2013-89**

Exmo. Sr. Presidente Senador Renan Calheiros,

Eu, **Louise Menegaz de Barros Mota**, cidadã brasileira, solicitei em quatro oportunidades à Secretaria de Transparência do Senado Federal **acesso a todas as notas técnicas elaboradas pela Consultoria Legislativa do Senado Federal, inclusive as que o foram em virtude de solicitação de algum senador, a respeito de projetos de lei (especialmente os PLS nos 203/1989 e 25/1984) que versem sobre regulamentação do lobby no Brasil.**

Tais pedidos receberam os seguintes números, respectivamente: 62527/12/WW, 43424/13/PA, 43425/13/PA e **0074666/13/WW**. Esse último pedido foi remetido por correspondência (JG016822579BR), e recebeu internamente o número de protocolo **00100.023258/2013-89**. Esse quarto pedido foi realizado em virtude de que nos três primeiros casos esta cidadã deixou de interpor recurso dentro do prazo fixado pela Lei de Acesso à Informação.

Portanto, o presente **RECURSO** refere-se à decisão proferida no pedido de informação de número **0074666/13/WW** e protocolo interno número **00100.023258/2013-89**. Sua interposição está conforme o art. 15 da Lei nº 12.527/2011, que prevê prazo de 10 dias a contar da ciência da decisão pela parte interessada, devendo ser dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, a qual deve se manifestar em 5 dias. Infelizmente, a Secretaria de Transparência enviou-me sua resposta via correios SEM aviso de recebimento, o que inviabilizou prova material da data de minha ciência. Contudo, recebi um e-mail em 7 de fevereiro de 2014 (sexta-feira), da própria Secretaria de Transparência, dando conta de que a decisão havia sido proferida em 5 de fevereiro e expedida via Correios. Tal correspondência chegou às minhas mãos no dia 11 de fevereiro, terça-feira, de forma que o prazo para interposição do recurso de encerra em 21 de fevereiro de 2014. **Assim sendo, este recurso é tempestivo.**

As justificativas para as negativas de acesso à informação solicitada nas quatro oportunidades não foram idênticas:

- No primeiro caso (pedido número 62527/12/WW), a negativa embasou-se no art. 53, §6o, da Constituição da República Federativa do Brasil e nos arts. 22 e 23 da Lei nº 12.527/2011;
- Nos demais casos (pedidos número 43424/13/PA, 43425/13/PA e 0074666/13/WW), as negativas embasaram-se no art. 53, §6o, da Constituição da República Federativa do Brasil e no art. 302 da Parte II do Regulamento

Administrativo do Senado Federal.

Contudo, sigo irresignada com tais negativas. Isto porque, conforme explicitado acima, a última negativa se ampara nas mesmas normas jurídicas utilizadas para embasar as negativas anteriores. Ocorre que, suspeitando que isso iria ocorrer, antecipei, em meu quarto pedido (do qual ora recorro), vasta e consistente argumentação jurídica no sentido de que a negativa de acesso às informações que solicito não poderia se sustentar com fulcro nas normas jurídicas citadas (art. 53, §6º, da Constituição da República Federativa do Brasil, arts. 22 e 23 da Lei nº 12.527/2011 e art. 302 da Parte II do Regulamento Administrativo do Senado Federal). No entanto, a resposta negativa que recebi na semana passada se limitou a reproduzir o conteúdo dos dispositivos constitucional e infralegal mencionados, sem oferecer qualquer raciocínio capaz de afastar a argumentação que eu já havia exposto.

Para apreciação de V. Exa., reproduzo abaixo a argumentação jurídica por mim formulada por ocasião do quarto pedido de informação (número 0074666/13/WW e protocolo 00100.023258/2013-89), no sentido de afastar os elementos que embasaram todas as negativas que recebi por parte da Secretaria de Transparência do Senado Federal.

### **1. Do não cabimento da invocação da norma contida no art. 53, §6º, da CRFB**

O art. 53, §6º, da CRFB assim dispõe:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

[...]

§ 6º Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações.

[...]

Ocorre que o recurso a essa norma constitucional com vistas a indeferir o pedido formulado é um grande equívoco. Isso porque:

- A. De acordo com o item 3 da Parte I do Manual de Técnica Legislativa da Consultoria Legislativa do Senado Federal, *“a nota técnica é [...] originada da necessidade de o consultor expor ao solicitante do trabalho opinião técnica acerca da forma ou do conteúdo (mérito) do trabalho demandado.”* Isso significa que ela se destina a uma análise balizada por critérios técnicos, objetivos, desprovidos de caráter político. No caso da nota técnica solicitada, trata-se de um exame jurídico acerca do tema (possibilidade jurídica, constitucionalidade e legalidade). Obviamente, a análise contida na nota técnica é fator relevante que justifica a decisão de [não] legislar;
- B. A nota técnica é elaborada por um consultor legislativo, que é servidor público e que exerce suas funções em âmbito da Consultoria Legislativa do Senado Federal, com utilização de recursos públicos, a fim de auxiliar os parlamentares mediante o oferecimento de suporte técnico na elaboração de leis de qualidade (leis adequadas ao ordenamento jurídico vigente, aptas a atingir os objetivos a que se destinam, observadas pelos cidadãos e com ótima relação custo-benefício). Ocorre que a avaliação do impacto legislativo de um projeto de lei interessa não apenas ao parlamentar que o propõe mas a toda a sociedade, porquanto guarda relação direta com a confiança nas instituições



públicas e é corolário dos princípios da democracia e da transparência;

- C. A Profa. Dra. Fabiana de Menezes Soares, associada à Faculdade de Direito da UFMG e pioneira no ensino da Legística no Brasil já teve oportunidade de escrever sobre a não divulgação das notas técnicas. Ela sustenta que<sup>1</sup>:

Argumentando-se a contrario sensu, a negativa de acesso às notas técnicas equivale a assumir que os princípios da motivação, proporcionalidade e razoabilidade não se aplicam à elaboração normativa, que densifica o princípio da legalidade.

A legalidade é um princípio forte em sede de exercício da atividade pública, visto que conforma a atuação de todas as funções: administrativa, judicial e também legislativa.

Levada às últimas e nefandas consequências, aquela argumentação significa, assim, defender que o legislador atua com absoluta liberdade para legislar, e que ao contrário das demais autoridades da República, os seus motivos, os cidadãos não podem conhecer. Ademais, conduz a uma assimetria entre os poderes da República incompatível com a disciplina constitucional, visto que não se trata da expressão da opinião inviolável do parlamentar, e sim da expressão de conformação do princípio da legalidade, mas de processo de formação das leis, por sua natureza público, acessível e passível de controle social e jurisdicional.

- D. A divulgação de análises de impacto legislativo e regulatório (das quais a análise jurídica é uma vertente) é prática corriqueira nas maiores democracias do mundo. No Canadá, a análise de uma série de regulações é publicada no diário oficial<sup>2</sup>; no caso de outros diplomas legais em que tal avaliação não é publicada, ela pode ser acessada pelo cidadão que invoca a lei de acesso à informação desse país; na União Europeia e na maioria dos países da OCDE, as avaliações legislativas são anexadas aos projetos de lei/regulação;
- E. Numa interpretação sistemática do ordenamento jurídico, há que se balancear o interesse do parlamentar, que é o resguardado pelo dispositivo constitucional citado, o qual visa a dar ao agente político imunidade para não prestar informações enquanto testemunha; e o interesse da sociedade, respaldado pelo direito fundamental de acesso à informação (CRFB, art. 5º, XXXIII e Lei 12.527/2011, art. 3º), sobretudo a de interesse público. O conteúdo da nota técnica não tem aptidão para colocar em risco a segurança do parlamentar ou de sua família, nem leva-lo a qualquer tipo de responsabilização civil, penal ou administrativa, pois se trata de opinião *técnica* emitida por servidor de carreira do Senado Federal. Tampouco, a segurança deste está em risco. Assim, a divulgação da informação ora solicitada definitivamente não se enquadra no âmbito de proteção do art. 53, §6º, da CRFB. Por outro lado, o interesse social de conhecer o impacto, inclusive do ponto de vista jurídico, de uma possível nova legislação/regulação é evidente, o que atrai a aplicação da Lei 12.527/2011,

<sup>1</sup> SOARES, Fabiana de Menezes. *Acesso ao direito vigente: problemas, riscos e propostas para uma elaboração legislativa à luz dos valores republicanos e da Lei de Acesso à Informação*. In: Justiça e [o Paradigma da] Eficiência. Col. "Justiça, Empresa e Sustentabilidade", V. 3. Curitiba: Clássica, 2013. ISBN 978-85-99651-59-9. [No prelo.]

<sup>2</sup> HOULE, France. *Regulatory History Material as an Extrinsic Aid to Interpretation: An Empirical Study on the Use of RIAS by the Federal Court of Canada*. In: Canadian Journal of Administrative Law & Practice July, 2006. Disponível em: <<https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/1374/19%20CJALP%20151.pdf;jsessionid=9542292E93E19D89BE9B719FFAA3AC61?sequence=1>> (Acesso em 17/10/2013).

sendo imprescindível sua divulgação.

## **2. Da inaplicabilidade, *in casu*, dos artigos 22 e 23 da Lei 12.527/2011**

A Lei de Acesso à Informação – LAI, não contempla qualquer tipo de restrição de acesso às notas técnicas elaboradas pela Consultoria Legislativa do Senado Federal ou outros documentos de natureza similar. Ao contrário, com fulcro nela (art. 7º, II), as informações de interesse público (art. 3º, II) nas esferas dos Três Poderes devem ser divulgadas (art. 1º, I). A publicidade é colocada como regra, e o sigilo, exceção (art. 3º, I), tudo com o fim de fomentar a cultura de transparência e do controle social (art. 3º, IV e V). Cabe ao poder público propiciar amplo acesso a ela e a sua divulgação (art. 6º, I).

O art. 22 da referida lei resguarda as hipóteses de sigilo previstas em outras leis, além do segredo de justiça e do segredo industrial, sendo que essas últimas definitivamente não são o caso das notas técnicas a que ora se pleiteia acesso. Por fim, no que concerne à primeira hipótese – sigilos previstos por outras leis, também não alcança as notas técnicas pois, conforme já demonstrado, o art. 53, §6º, da CRFB é inaplicável a elas.

Tampouco se aplica o art. 23 da LAI, que abarca apenas informações que coloquem em risco as situações ou pessoas que menciona. Tal como já foi explicado, uma análise de técnica de um projeto de lei, focada especialmente na sua viabilidade jurídica, não tem o condão de colocar em risco a soberania e o território nacionais, as relações internacionais do país, a vida ou segurança de qualquer cidadão – incluindo aí o parlamentar, o consultor legislativo e seus respectivos familiares, a estabilidade financeira, econômica ou monetária do país, as instituições ou autoridades nacionais ou estrangeiras, *et coetera*.

## **3. Da ausência de publicidade do artigo 302, da Parte II, do Regulamento Administrativo do Senado Federal**

Como já esclarecido acima, a primeira solicitação da informação que novamente se pleiteia através deste documento foi negada também com fundamento no 302, da Parte II, do Regulamento Administrativo do Senado Federal, cujo teor foi transcrito na resposta e reproduzido na primeira página deste documento. Todavia, na versão do RASF disponível na internet ([www.senado.gov.br/blog/Assessoria\\_Imprensa/pdf/RASF\\_5\\_Edicao.pdf](http://www.senado.gov.br/blog/Assessoria_Imprensa/pdf/RASF_5_Edicao.pdf)) tal dispositivo não é encontrado: o art. 302 da Parte I tem outro teor; na Parte II, não há artigo 302; e não há outro dispositivo com o conteúdo idêntico ou similar ao que foi mencionado. Nem mesmo uma busca pela internet conduziu ao artigo/conteúdo mencionados. Assim, fica a dúvida a respeito da existência, vigência e eficácia da referida norma. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro condiciona a vigência da norma à sua publicação oficial. Todavia, no bojo do Estado democrático de direito é impensável e inadmissível a existência de normas jurídicas de caráter geral e abstrato desacompanhadas da devida publicidade (publicidade real, compatível com a tecnologia de que dispomos já na segunda década do século XXI), com vistas ao conhecimento do direito vigente pelo cidadão. Do contrário, imperará o arbítrio, pois a autoridade terá o poder de embasar suas decisões em normas secretas.

Por fim, em virtude de uma questão hierárquica, tal norma não poderia afastar a aplicação da LAI, que é lei em sentido formal, em virtude do caráter infralegal do RASF. O

próprio art. 22 da LAI fala em “hipóteses *legais* de sigilo” (grifamos), e assim exige que estejam previstas em *lei*.

#### 4. O direito fundamental de acesso à informação

Uma vez que a nota técnica contém informação obviamente *técnica*, e desprovida de caráter político, e sua divulgação não ameaça o parlamentar que a solicitou, tampouco seu exercício do mandato, há que preponderar o direito fundamental de acesso à informação em benefício da cidadania, com vistas ao fortalecimento da própria democracia. Afinal, o acesso à informação facilita a ação das pessoas, reduz tempo e custos, aumenta a eficiência, sempre em favor da credibilidade institucional. É certo que o Senado Federal tem avançado nessa seara, especialmente com a implementação da Secretaria de Transparência e com a edição de cartilha destinada a “decodificar” a Lei de Acesso à Informação aos cidadãos em geral, mas agora é preciso coragem para avançar mais e trazer à tona argumentos que fazem parte do processo legislativo, e que constam das notas técnicas elaboradas pela Consultoria Legislativa do Senado Federal. Afinal, o sigilo é exceção no Estado democrático de Direito. A norma contida no art. 302 da Parte II do Regulamento Administrativo do Senado Federal é flagrantemente ilegal e não pode embasar a negativa de acesso às informações por mim pleiteadas.

#### 5. Pedido

Ante o exposto, esta recorrente pleiteia que V. Exa. acolha todas as razões levantadas no presente recurso, determinando o acesso desta a **todas as notas técnicas elaboradas pela Consultoria Legislativa do Senado Federal, inclusive as que o foram em virtude de solicitação de algum senador, a respeito de projetos de lei (especialmente os PLS nºs 203/1989 e 25/1984) que versem sobre regulamentação do lobby no Brasil.**

Certa de que V. Exa. dispensará a devida atenção ao meu pedido

Na oportunidade, agradeço desde já pela atenção dispensada e apresento-lhe minhas cordiais saudações

Louise Menegaz de Barros Mota

██████████@gmail.com

(31) ██████████


Rua ██████████ – Belo Horizonte, MG.

Anexo 14 – Correspondência devolvida pelo Senado Federal por ausência de indicação de autoridade destinatária.




**Anexo 15 – Confirmação de recebimento de recurso (reenviado) fornecida via contato junto ao *Alô Senado* no *Facebook* – *Print* da conversa tirado em 7 de maio de 2014.**

Conversa iniciada - 28 de março

 **Louise Barros** 28/3/2014 18:24  
Gostaria de saber qual o andamento do recurso que interpus ao pedido de informação com base na Lei de Acesso à Informação, o qual recebeu o número 0074666/13/WW e protocolo interno n. 00100.023258/2013-89.  
Já houve deliberação pela Mesa?  
Obrigada!


9 de abril


 **Alô Senado** 9/4/2014 09:49  
Bom dia Louise. Desculpe a demora em retornar. Entramos em contato com o órgão responsável e segundo ele, o Serviço de Informação do Cidadão do Senado Federal (SIC) confirmou o recebimento do recurso ao pedido de informação nº 0074666/13/WW e protocolo interno nº 00100.023258/2013-89, recebido em 04/04/2014. O recurso está em fase de instrução para ser submetido à análise e decisão da autoridade competente nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 9 de 2012. Qualquer outra dúvida, entre em contato. Estamos na escuta!

 **Louise Barros** 9/4/2014 11:19  
Muito obrigada!

 **Alô Senado** 9/4/2014 12:39  
De nada! 😊

28 de abril

 **Louise Barros** 28/4/2014 15:59  
Prezado(a), boa tarde! Conforme contato anterior, gostaria de saber se já houve decisão para o recurso que submeti no pedido de informação nº 0074666/13/WW e protocolo interno nº 00100.023258/2013-89, recebido pelo Senado Federal em 04/04/2014. Obrigada!

 **Alô Senado** 28/4/2014 16:08  
Boa tarde Louise, enviaremos sua mensagem para o setor responsável e assim que tivermos resposta, lhe encaminharemos.



**Louise Barros**

28/4/2014 16:27

Obrigada, ficarei no aguardo!

29 de abril



**Alô Senado**

29/4/2014 11:09

Bom dia Louise. De acordo com o Serviço de Informação ao Cidadão do Senado Federal (SIC), o recurso permanece para instrução e aguarda análise e decisão da autoridade competente nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 9 de 2012. Qualquer outra dúvida, entre em contato. Estamos na escuta!

30 de abril



**Louise Barros**

30/4/2014 05:26

Bom dia! Agradeço pela gentileza em me informar a respeito do andamento do meu recurso. No entanto, gostaria de saber se há alguma previsão sobre quando ele será decidido. É que ele foi interposto com base no art. 15 da Lei de Acesso à Informação, e o parágrafo único desse artigo estabelece que "O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias." Você pode verificar essa questão da previsão da decisão em relação ao prazo legal, por gentileza? Muito obrigada desde já! Aguardo resposta.

Hoje



**Louise Barros**

18:52

Bom dia!

Gostaria de saber qual o andamento do recurso que interpus ao pedido de informação com base na Lei de Acesso à Informação, o qual recebeu o número 0074666/13/WW e protocolo interno n. 00100.023258/2013-89. Conforme contatos anteriores, o Alô Senado confirmou seu recebimento pelo órgão responsável, e me informou ainda que "O recurso está em fase de instrução para ser submetido à análise e decisão da autoridade competente nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 9 de 2012."

Já houve deliberação pela Mesa?

Muito obrigada!